Ines Michalowski

Integration als Staatsprogramm

Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich

LIT

Ines Michalowski

Integration als Staatsprogramm

Studien zu Migration und Minderheiten
Studies in Migration and Minorities

herausgegeben von

Dietrich Thränhardt

Band 17

LIT

Ines Michalowski

Integration als Staatsprogramm

Deutschland, Frankreich
und die Niederlande im Vergleich

LIT

Eine elektronische Version dieses Buches ist dank der Unterstützung von Bibliotheken,
die mit Knowledge Unlatched zusammenarbeiten, frei verfügbar.
Die Open-Access-Ausgabe wurde im vorliegenden Fall ermöglicht durch den
Fachinformationsdienst Benelux / Low Countries Studies der Universitäts- und Landesbibliothek Münster
mit Förderung durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft.
Mehr Informationen: www.knowledgeunlatched.org, www.fid-benelux.de

D 6

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 3-8258-0857-0
Zugl.: Münster (Westf.), Univ., Paris: Institut d'Etudes Politiques de Paris, Diss., 2007

Auslieferung/Verlagskontakt:
Fresnostr. 2 48159 Münster
Tel. +49 (0)251–62 03 20 Fax +49 (0)251–23 19 72
e-Mail: lit@lit-verlag.de http://www.lit-verlag.de

Vorwort

Dieses Buch ist die überarbeitete und aktualisierte Fassung meiner Dissertation an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster und dem Institut d'Etudes Politiques de Paris. Viele Menschen haben mir bei der Fertigstellung dieser Dissertation geholfen. Bedanken möchte ich mich zuerst bei meinen beiden Betreuern, Prof. Dr. Erhard Friedberg und Prof. Dr. Dietrich Thränhardt, die sich nicht nur auf eine Zusammenarbeit im Rahmen des Co-tutelle Vertrags für diese Dissertation eingelassen haben, sondern mir, jeder auf seine Weise, bei der Fertigstellung dieser Arbeit geholfen haben. Dietrich Thränhardt hat mich in die deutsche und internationale Migrationsforschung eingeführt, erste Verbindungen in die Niederlande gelegt und war mir stets ein guter Berater in Fachfragen. Erhard Friedberg hat mich als Doktorandin am CSO aufgenommen und meiner Arbeit mit kritischen Anmerkungen einige Herausforderungen gestellt, die es zu bewältigen galt.

Bedanken möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Michael Bommes. Im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs „Migration im Modernen Europa" am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS), dessen Stipendiatin ich von Februar 2002 bis Januar 2005 war, hat er die Arbeit in ihrem Entstehen mitverfolgt und auch über die drei Jahre hinaus mit guten Ideen und Denkanstößen weitergebracht. Eine große Bereicherung war auch das Zusammentreffen mit Prof. Dr. Kees Groenendijk, der mich mit seinen Kolleginnen und Kollegen am Centrum voor Migratierecht (CMR) der Universität Nijmegen in aller Gastfreundschaft aufgenommen und mich auch danach immer wieder mit Informationen über die rasanten politischen und juristischen Entwicklungen im Bereich der niederländischen und europäischen Integrationspolitik versorgt hat. Herzlich bedanken möchte ich mich auch bei Dr. Anita Böcker und bei PD. Dr. Karen Schönwälder für eine gute Zusammenarbeit und interessante Diskussionen.

Meiner jetzigen Chefin PD. Dr. Christiane Frantz sei recht herzlich für die mir im Rahmen des Münsteraner Graduiertenkollegs „Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jhd. bis in die Gegenwart – Deutschland und die Niederlande im Vergleich" gewährten und zur Fertigstellung der Arbeit hilfreichen Freiräume gedankt. Ohne Annick Heddebault hätte ich die administrativen und praktischen Hürden des co-tutelle Vertrags wohl nie bewältigt. Laja Destremau und Julien Besançon haben die französische Zusammenfassung dieser Arbeit Korrektur gelesen, ihnen allen hierfür ein „grand merci". Ganz herzlich bedanken möchte ich mich auch bei der ‚Familie Meran-Destremau-Lauzier' für ein Pariser Zuhause während meiner Studienzeit. Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern und Geschwistern für ihre praktische und moralische Unterstützung in allen Lebenslagen bedanken. Mein besonderer Dank gilt Dr. Holger Kolb, der die Arbeit in unterschiedlichen Stadien gelesen und kommentiert und ihren Abschluss erwartet hat wie wohl niemand sonst.

Münster, im September 2007 Ines Michalowski

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Einleitung: Public Policy-Analysen und Internationale Vergleiche als Analyseinstrumentarium in der Migrationsforschung

Wie lässt sich erklären, dass sich eine integrationspolitische Konvergenz ausgerechnet in den Ländern der Europäischen Union abzeichnet, die lange Zeit als Protagonisten *par excellence* unterschiedlicher Integrationsmodelle von Zuwanderern galten? Wohl kaum ein anderes europäisches Triptychon repräsentiert ähnlich idealtypisch die in der Literatur wiederkehrend vorgebrachten Integrationsmodellalternativen der Assimilation, des Multikulturalismus und des Gastarbeitermodells wie Frankreich, die Niederlande und Deutschland. Hier sollen diese drei Länder hinsichtlich der dort in den letzten zehn Jahren zu beobachtenden integrationspolitischen Veränderungen miteinander verglichen werden. Dabei stehen Strategien im Vordergrund, mit denen die drei Staaten eine bessere Qualifizierung ihrer Einwanderer verfolgen. Die Arbeit beginnt mit einer Bestandsaufnahme der drei verglichenen Länder zu dem Zeitpunkt, da sie sich zur Einführung neuer obligatorischer Integrationsprogramme für Neuzuwanderer (meistens bestehend aus Sprachkurs und Gesellschaftskundekurs) entschließen, gewährt dann einen genaueren Einblick in diese Programme und schließt mit den im Rahmen der Programme aufgetretenen Schwierigkeiten sowie der sich daraus ergebenden Suche nach alternativen Strategien, die in der jüngsten Vergangenheit teilweise bereits implementiert wurden, ab.

Dabei soll zunächst auf die unterschiedlichen Integrationsmodelle, die das vergleichende Denken über Frankreich, Deutschland und die Niederlande bisher stark geprägt haben, eingegangen werden (A). Da sich für einen Vergleich solcher Integrationspolitiken in verschiedenen Ländern die in den Sozialwissenschaften vielfach zum Einsatz kommende Public Policy-Analyse als geeignetes methodisches Instrumentarium anbietet, sollen einige Grundzüge dieser Analysemöglichkeit zunächst präsentiert werden. Ein besonderes Gewicht wird dabei auf den von Peter Hall (1993) herausgearbeiteten Paradigmenwechsel gelegt (B). Wie im Folgenden leicht zu zeigen sein wird, gewinnt die Arbeit einen Teil ihrer analytischen Kraft jedoch erst durch die Anwendung eines Vergleichs, auf dessen Methode in (C) eingegangen wird. Dabei geht Abschnitt (C) auch näher auf die Fragestellung und Methode dieser Arbeit ein.

A. Nationale Integrationsmodelle in der Migrationsforschung

In der Migrationsforschung wurden vor allem in den 1980er und 1990er Jahren oft drei große Modelle der Integration von Zuwanderern unterschieden, nämlich der Multikulturalismus, die Assimilation und das Gastarbeitermodell (siehe für viele Brubaker, 1992; Castles/Miller, 1993; Heckmann/Schnapper, 2003; Kastoryano, 1996; Schnapper, 1991, 1992, 1994; Todd, 1994). Diese Modelldarstellungen waren zum Teil sehr holzschnittartig und dabei auch nicht immer sachlich richtig. So wurde, wie Heike Hagedorn (2001: 11) betonte, das deut-

sche Staatsangehörigkeitsrecht auch zum Anfang des neuen Jahrtausends „noch immer als ‚ethnisch-chauvinistisches Abstammungsrecht' klassifiziert", obwohl es bereits Anfang der 1990er Jahre zu einer Reform des deutschen Staatsbürgerrechts gekommen war, die u.a. zu einer erleichterten Einbürgerung von in Deutschland geborenen Kindern ausländischer Eltern führte.

Ausführlich analysiert, kritisiert und verteidigt wird in der Migrationsforschung das Modell des Multikulturalismus. Je nach nationalstaatlichem Kontext werden unter diesem Containerbegriff ganz unterschiedliche Politiken verstanden[1], so dass ein Vergleich, der ‚den Multikulturalismus' in Kanada, Australien und den Niederlanden als feste Größe voraussetzen würde, wohl als nominalistisch zu bezeichnen wäre. In den Niederlanden wurde unter dem Stichwort ‚Multikulturalismus' das Ideal verfolgt, Minderheitengruppen mit staatlicher Hilfe zu einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Position zu verhelfen. Die niederländische, unter dem Label „Integration aus der eigenen Identität heraus" praktizierte Variante des Multikulturalismus' sah dementsprechend als Kernaufgabe staatlichen integrationspolitischen Handelns die Etablierung ethnisch konstituierter Beratungsgremien für die Regierung, die Finanzierung eigener Radio- und Fernsehsendungen oder auch die Gründung eigener Schulen. Gleichheit sollte in der niederländischen multikulturalistischen Gesellschaft über die Akzeptanz und Berücksichtigung kultureller und/oder religiöser Unterschiede im öffentlichen Raum erreicht werden.

Als Gegenmodell zum Multikulturalismus ist das assimilationistisch ausgelegte Modell des französischen Republikanismus zu verstehen. Der Integrationsprozess soll dabei nicht über eine Gruppenzugehörigkeit erfolgen, sondern individuell über die Eigenschaft als Bürger. Das assimilationistische Modell fordert (nicht nur, aber eben auch) von jedem zugewanderten Individuum eine Anpassung an die im Zuwanderungsland öffentlich geltenden Verhaltensnormen. Dabei wird eine staatliche Bezugs- und Rücksichtnahme auf eventuell bestehende kulturelle und/oder religiöse Unterschiede explizit vermieden. Grundsätzlich besteht zwischen Multikulturalismus und Assimilation keinerlei Dissens hinsichtlich des Ziels: beide teilen eine Präferenz für Gleichheit. Allerdings differieren die zur Zielerreichung eingesetzten Mittel. Gleichheit zwischen Zuwanderern und Einheimischen soll im Assimilationsmodell über eine Anpassungsleistung des Zuwandererindividuums erreicht werden, die über eine staatlich garantierte, von bestehenden Unterschieden abstrahierende Gleichbehandlung aller Bürger flankiert wird. Was im Multikulturalismus als zentrales politisches Ele-

[1] Für die Geschichte und derzeitige Krise des australischen Multikulturalismus siehe Sigrid Baringhorst (2003); für Kanada siehe Karim Karim (2003); für die Niederlande siehe Entzinger (2002).

ment gilt, eine ethnienspezifische staatliche Förderung, gilt im Republikanismus[2] als kontraproduktiv und wird tunlichst vermieden.

Gewissermaßen als Anti-Modell steht diesen beiden grundsätzlichen integrationspolitischen Alternativen das lange Zeit Deutschland zugeschriebene Gastarbeitermodell gegenüber. Diesem wurde jegliches integrationspolitisches Interesse und Engagement abgesprochen und ein ethno-nationales Verständnis von Volk vorgeworfen. Kritikern zufolge stelle sich die Frage nach den verfügbaren integrationspolitischen Mitteln nicht, da ohnehin nicht vorgesehen sei, dass Zuwanderer Teil der Aufnahmegesellschaft würden. Vielmehr sehe dieses Modell in seinem Ursprung die Rotation der Gastarbeiter, d.h. ihren nur temporären Verbleib vor. Obwohl sich diese Rotation nicht realisieren ließe, sei das Gastarbeitermodell bei der Ablehnung von Einwanderung geblieben und habe (dauerhafte) Integration nicht unterstützt bzw. gesucht sie aktiv zu vermeiden. Das Beibehalten kultureller Besonderheiten seitens der Zuwanderer sowie eine gewisse Abtrennung von der Aufnahmegesellschaft gelten in diesem Anti-Integrationsmodell nicht als problematisch, da im Prinzip nicht vorgesehen ist, dass Zuwanderer etwa über eine Einbürgerung dauerhafte Mitglieder der Aufnahmegesellschaft würden.

In den Niederlanden wurde ‚das deutsche Gastarbeitermodell' gerne als Gegensatz gesehen, betonte es doch die Qualitäten der eigenen Politik. So war die niederländische Eigenkommunikation in Integrationsfragen deutlich selbstbewusster und positiver als die deutsche. Dietrich Thränhardt und Anita Böcker (2003b: 3) weisen etwa darauf hin, dass sich die Niederlande gerne selbst als besonders fortschrittliches und reformfreudiges Land präsentieren. In Frankreich hingegen ist man stolz auf eine lange republikanische Tradition der Integration, die in Begriffen wie „le creuset français" (der französische Schmelztiegel; vgl. auch Noiriel, 1988) durchaus als erfolgreich verstanden wird. Im Gegensatz dazu hat Deutschland sein eigenes integrationspolitisches Handeln weder national noch international als besonders erfolgreich dargestellt und sich stattdessen eher an den Vorbildern der Nachbarländer (insbesondere die Niederlande) orientiert.

Aufschlussreich hinsichtlich der Frage nach der Genese der in der Migrationsforschung prominent gewordenen Unterscheidung in verschiedene Modelle ist die Argumentation von Adrian Favell (2003: 21), der darauf hinweist, dass die Entwicklung von voneinander abgrenzbaren Modellen vor allem im Rahmen einiger erster vergleichender Arbeiten zur Integrationspolitik von Zuwanderern vollzogen wurde.[3] Den Erfolg dieser Modelle in der vergleichenden Migrations-

---

[2] Das französische republikanistische Modell geht von einer Assimilation seiner Zuwanderer in die Gemeinschaft der französischen Bürger aus und wird deshalb oft synonym zum Assimilationsmodell verwandt.

[3] Zur Kategorie der Klassiker in diesem Bereich können die Arbeiten von Hammar (1985), dem die Rolle des Pioniers der vergleichenden Migrationsforschung zusteht, Castles (1995) und Brubaker (1989, 1992) gezählt werden.

forschung erklärt Favell in ihrer Fähigkeit der Komplexitätsreduktion in der Form, den schwer definierbaren Integrationsbegriff idealtypisch[4] zu vereinfachen, damit vergleichender Forschung zugänglich zu machen und etwa Phänomene wie das der *path dependence* zu erklären (Favell, 2003: 21). Prominentestes Beispiel in diesem Zusammenhang ist sicher das 1992 erschienene Buch über Staatsangehörigkeit in Deutschland und Frankreich von Rogers Brubaker, in dem der Autor eine *path dependence* im Bereich der Staatsangehörigkeitspolitik in der Form prognostizierte, dass ein Land wie Deutschland, das über keinerlei republikanische Tradition verfüge, nicht in der Lage sei, ein auf dem Prinzip des *ius soli* basierendes Staatsangehörigkeitsrecht umzusetzen.[5]

In seinem gegenüber der europäischen Migrationsforschung insgesamt sehr kritisch eingestellten Beitrag weist Favell (2003: 20) zudem darauf hin, dass die entsprechenden Modelle gewissermaßen eine gemeinsame Konstruktion von Politikern und Wissenschaftlern seien wobei Wissenschaftler häufig die vorherrschenden politischen Diskurse reproduzierten. Besonders deutlich werde dies am französischen Beispiel, da sich dort Wissenschaftler wie die Soziologin Dominique Schnapper oder der Demograf Emmanuel Todd in den Dienst der Entwicklung und Produktion einer „new republican synthesis“ spannen ließen und dabei die idealtypische Ausprägung verschiedener Integrationsmodelle forcierten.[6] Favell sieht dabei die Gefahr eines wissenschaftlich wenig ergiebigen Zirkelschlusses. Gerade auf Modellen basierende, internationale Vergleiche trügen letztendlich nur zur Reproduktion der bestehenden Modelle bei.[7] Damit verpasse die Migrationsforschung die Möglichkeit, ausreichend Distanz zum Forschungsobjekt zu gewinnen und übernehme zudem den notorischen Steuerungsoptimismus des politischen Systems (Favell, 2003: 13-14; 27).[8] Darüber hinaus kritisiert Favell die seines Erachtens wiederkehrend angewendete Strategie, die

---

4 Auch Rainer Bauböck (1998) bezweifelt, ob die Integrationsmodelle, welche er „immigrant integration regimes“ nennt, eine wirkliche Hilfe bei der Analyse komplexer nationaler Integrationssituationen sind: „Often these are idealtypic in Max Weber’s sense – they condense observed differences between countries into a classification which seems to exhaust logical or conceptual possibilities. While this is a valuable endeavor, it may often be more interesting to focus on the internal complexities of each regime without abandoning the comparative perspective by reducing them to a series of singular cases.“

5 Durch die übliche zeitliche Verzögerung zwischen Fertigstellung und Veröffentlichung einer Monografie erschien Brubakers Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich kurz nachdem in Deutschland erste Schritte zu einer erleichterten Einbürgerung für in Deutschland geborene Kinder mit ausländischer Staatsbürgerschaft umgesetzt wurden (vgl. auch Hagedorn, 2001).

6 Einem ähnlichen Vorwurf sieht sich der Historiker Gérard Noiriel ausgesetzt: „A great deal of revisionist effort has gone into reconstructing certain European nations as undiscovered immigration nations (i.e. Noiriel, 1991)“ (Favell 2003: 30).

7 Favell (2003: 22) wörtlich: „a models-based approach of this kind will often itself reproduce the ideological fictions each nation has of its own and others’ immigration politics”.

8 Das damit skizzierte Problem war 2003 Teil einer internationalen Konferenz zu „National Paradigms of Migration Research“ in Osnabrück organisiert durch Michael Bommes und Dietrich Thränhardt.

auf der Modellebene herausgearbeiteten Unterschiede als Ausgangspunkt der vergleichenden Forschung zu verwenden und darauf aufbauend „triumphierend“ die Modellunterscheidungen empirisch scheinbar zu widerlegen (Favell, 2003: 21).

Schwächt man Favells vehement hervorgebrachte Kritik etwas ab, so bleibt sicherlich festzuhalten, dass ein stark an den vermeintlichen Integrationsmodellen ausgerichteter Vergleich zu einem vereinfachten und oftmals übertriebenen Abbild der Realität führt. So war etwa in Deutschland das Gastarbeitermodell als Segregations- und Exklusionsmodell keine politische Intention, denn auch hier wurde seit dem Anwerbestopp über die Integration der Zuwanderer beraten (Schönwälder, 2001; von Oswald/Schönwälder/Sonnenberger, 2003). Und auch über die Realität des französischen Republikanismus als rein politisch bestimmte Volksgemeinschaft oder als ‚erzwungene Assimilation’ lässt sich sicherlich streiten. Darüber hinaus sind insbesondere die französische und die niederländische Politik in den letzten Jahren in eine Krise geraten, wodurch sie in ihrer Funktion als Vorbilder in Frage gestellt worden sind. Der niederländische Multikulturalismus ist insbesondere nach der Ermordung Theo van Goghs auch in den Niederlanden selbst als zu idealistisch gesehen worden und die französische Idee des Republikanismus, die international ohnehin häufiger kritisch gesehen worden war, wurde nach den Unruhen in den französischen Vorstädten im Herbst 2005 als realitätsfremd eingestuft. Demzufolge hat in jüngeren EU-Vergleichen die Klassifizierung nach Modellen an Einfluss verloren. Dabei spielt auch eine insgesamt voranschreitende Europäisierung eine Rolle, die eher auf die Gemeinsamkeiten zwischen den EU-Mitgliedsstaaten fokussiert und damit die Trennschärfe und die vermeintlichen Modelldichotomien nationaler Modelle deutlich abgeschwächt hat.

Mittlerweile wird in Europa recht einheitlich der Begriff der Integration verwendet.[9] Er gewinnt seine Attraktivität aus seiner im Vergleich zum Begriff der Assimilation größeren politischen Unverfänglichkeit und Neutralität.[10] Während die Modelle als zu idealistisch und realitätsfremd empfunden wurden, wird der

---

9 In Deutschland ist Integration allerdings schon seit den 1970er Jahren der offizielle Terminus.

10 So argumentieren etwa Friedrich Heckmann et al., dass sie sich aus politischen Gründen gegen den in der aktuellen soziologischen Diskussion verwendeten Assimilationsbegriff entschieden haben: “We are ready to opt for that concept of "assimilation", still do not recommend to use the term for simply pragmatic reasons. Experience tells clearly that most readers and audiences, particularly a wider public, do not share this modern sociological concept at all, but have in mind the unidirectional, suppressive concept and react emotionally to any use of it. Simply for pragmatic and communicative reasons we pledge for "integration". As sociologists we have to be aware that our concepts have not only to be understood in an experts' circle, but should be able to be communicated in a wider public as well. "Assimilation" continuously creates distorted views and perceptions that we have to argue against. "Integration" is a wider concept that is adequate for scientific purposes as well as for communication with a wider public” (Heckmann et al., 2005: 12).

Begriff der Integration in den aktuellen politischen Diskussionen in den verschiedenen europäischen Mitgliedsstaaten als sehr pragmatisch gesehen, d.h. im direkten Zusammenhang stehend mit von einem Großteil der Länder als relevant erachteten politischen Zielen wie etwa ausreichende Sprachkenntnisse, Teilhabe am Arbeitsmarkt oder die Bekenntnis zur demokratischen Grundordnung. So erfreulich dies politisch sein mag, so problematisch bleibt dies in wissenschaftlicher Perspektive, da der Begriff an konzeptioneller Klarheit verliert. Es kann dabei offen bleiben, ob der Integrationsbegriff erst durch die vielfältigen Neuinterpretationsversuche an Trennschärfe verliert oder ob er diese Trennschärfe und Unterscheidungskraft noch nie besessen hat (Bade/Bommes, 2004).

Im Mittelpunkt dieser Arbeit stehen politische Maßnahmen, die ausdrücklich das Label ‚Integrationspolitik' oder ‚Integrationsförderung' tragen. Da jedoch auch unter diese Begriffe eine Reihe von Maßnahmen fallen können, wurden für diese Arbeit die klar identifizierbaren Integrationsprogramme für Neuzuwanderer ausgewählt. Die Ziele und Funktionsweisen dieser Programme sollen mit Hilfe von im Folgenden zu benennenden Public Policy-Analysen genauer bestimmt werden.

B. Public Policy-Analysen als heuristisches Instrumentarium

Public Policy-Analysen beschäftigen sich mit staatlichem Handeln. Im interdisziplinären Grenzbereich zwischen Politikwissenschaft und Soziologie suchen sie nicht nur, wie dies bei Entstehung des Forschungsfeldes der Fall war, Bedingungen einer *good governance* herauszuarbeiten. Stattdessen befassen sich Public Policy-Analysen heute auch mit den Logiken und Dynamiken staatlichen Handelns und sind insbesondere im soziologischen Bereich von normativen Analysen abgewichen, um deutlich zu machen, dass die konkrete Entstehung und Umsetzung einer Public Policy kein ausschließlich rationales Effizienzkalkül ist (Muller/Surel, 1998), sondern weitgehend durch das strategische Zusammenspiel der beteiligten Akteure bestimmt wird.

Dabei kommt es, wie Christine Musselin (2005) in einem Vergleich der politikwissenschaftlichen Public Policy-Analysen und der Analysen der Soziologie des organisierten Handelns der Schule Michel Croziers[11] anmerkt, durchaus zu disziplinären Unterschieden. Denn während sich die von Musselin beschriebene soziologische Herangehensweise vor allem auf die Mikroebene der Umsetzung von Public Policies konzentriert, blickt die Politikwissenschaft oft auf die Makroebene und die dort stattfindenden Reformen. Auch nähren sich politikwissenschaftliche Public Policy-Analysen ihrem Forschungsobjekt häufig durch die Formulierung einer Hypothese, während die Soziologie des organisierten Handelns induktiv vorgeht. Gleichzeitig markiert diese Soziologie durch ihren Fokus auf alltägliches Handeln in Organisationen eher die änderungsresistente Kontinuitäten und das Scheitern von durch die Einführung einer politischen Maßnahme angestrebten Änderungen, wohingegen die Politikwissen-

---

[11] Siehe hier etwa Crozier/Friedberg (1977) und Friedberg (1993).

schaft durch ihre Betrachtung der Makro-Ebene und der dortigen Politikinhalte grundlegende Veränderungen beobachtet. Zudem kritisiert Musselin die politikwissenschaftliche Public Policy Analyse als gekennzeichnet durch einen zu starken Steuerungsglauben.

Trotz dieser sicherlich auf eine Reihe politikwissenschaftlicher Public Policy-Analysen zutreffenden Kritik, treten nicht wenige politikwissenschaftliche Analysen mit dem Ziel der Dekonstruktion der Entstehung, Umsetzung und Veränderung einer politischen Maßnahme an, etwa indem sie ein besonderes Augenmerk auf die konfligierenden Interessen der an der Ausgestaltung einer Politik beteiligten Akteure oder bestehende Hindernisse legen. So weist auch der Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt darauf hin, dass politische Entscheidungen „in der Durchsetzungsphase verändert, verwässert und bisweilen auch blockiert werden“ können. Insofern ließe sich nicht bruchlos von den politischen Entscheidungsinhalten (*policy*) auf ihre Wirkung (*impact*) und ihre langfristigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen (*outcome*) schließen (Schmidt, 2006: 272).

Prominent geworden im Rahmen politikwissenschaftlicher Public Policy-Analysen ist die so genannte Sequenzanalyse deren klassische Phasen das Agenda Setting, die Politikformulierung (*policy formulation*), die Entscheidungsfindung, die Implementierung, die Evaluation und gegebenenfalls der Abschluss einer politischen Maßnahme sind. Pierre Muller und Yves Surel (1998: 31) wenden sich allerdings gegen die von der Sequenzanalyse suggerierte Linearität. Sie unterstreichen zum einen, dass der Prozess der Problemdefinition und der Suche nach einer geeigneten Lösung nicht unbedingt mit der Sequenz der (politischen) Entscheidungsfindung abgeschlossen sein muss. Zum anderen weisen sie darauf hin, dass die letztendlich implementierte Public Policy das Ergebnis eines langen Aushandlungsprozesses ist, den insbesondere die sie implementierenden Akteure, weniger durch eine konzeptionelle Ausrichtung (Welches Problem gilt es zu lösen?) als durch eine pragmatische Einbettung der neuen Public Policy in ein bereits bestehendes Sinn- und Handlungsgefüge beeinflussen. Eine Public Policy ist demnach nicht gezwungenermaßen das Ergebnis eines abgeschlossenen Verhandlungsprozesses und auch nicht „die Lösung“ für „das Problem“. Vielmehr sind Muller und Surel der Ansicht, dass eine Public Policy einen andauernder Aushandlungsprozess beschreibt, bei dem verschiedene Akteure versuchen, „Deutungshoheit“ über eine Situation zu gewinnen (Muller/Surel, 1998: 31). Die Schaffung und Veränderung einer Public Policy ist demzufolge eng mit der Festlegung und Legitimierung eines normativen Handlungsrahmens verbunden.

Peter Hall (1993) unterscheidet mehrere Grade von Veränderungen einer Public Policy. Veränderungen erster Ordnung nennt er solche, bei denen das bereits im Rahmen einer Public Policy bestehende Instrument erhalten bleibt, allerdings einige Modifikationen etwa hinsichtlich des Umfangs oder des Einsatzniveaus erfährt. Von Änderungen zweiter Ordnung kann hingegen dann gesprochen werden, wenn es zu einer grundlegenden Erneuerung der eingesetzten Ins-

trumente kommt. Änderungen dritter Ordnung sind schließlich solche, bei denen nicht nur die eingesetzten Instrumente verändert oder ausgetauscht werden, sondern das diesen Instrumenten zugrunde liegende Paradigma ebenfalls verändert wird. Hall (1993: 279) definiert ein Paradigma dann auch als „framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing." Als Beispiel nennt Hall die Auseinandersetzungen um das Verständnis von der britischen Wirtschaftspolitik als keynesianisch oder monetär. Das von Hall beobachtete Paradigma besteht demzufolge in der Frage, in welchem Maße Wirtschaftspolitik durch staatliche Intervention geprägt sein sollte. Abhängig von der Antwort auf diese paradigmatische Frage, wird eine Policy das Ziel verfolgen, die Intervention des Staates in diesem Bereich zu vergrößern oder zu verringern und entsprechende Instrumente zur Erreichung des Ziels auswählen. Paradigmenwechsel und Veränderungen dritter Ordnung sind Hall zufolge (s.a. de Maillard, 2004: 61) nicht ausschließlich durch den Lernprozess etwa der Verwaltung zu erklären, sondern Ausdruck eines politischen Machtwechsels.

Komplementär zu diesem von Hall (1993) aus politikwissenschaftlicher Sicht, d.h. mit Blick auf politische Maßnahmen und eingesetzte Instrumente untersuchten Paradigmenwechsel ist die von Siegwart Lindenberg[12] und Bruno Frey ausgearbeitete allgemeine Handlungstheorie des „*Framing*". Auch hier gilt es, veränderte Zielsetzungen zu erklären. Zusätzlich zu Hall führen Frey und Lindenberg (1993) allerdings die aus ökonomischen Theorien bekannte Größe der *stable preferences*, d.h. einer grundlegenden Präferenz für die Vermeidung von Verlusten hinzu. Mit dieser grundlegenden Präferenz können mehrere Ziele verbunden sein, doch gehen die beiden Autoren davon aus, dass stets ein Ziel überwiegt und den die Situation strukturierenden Rahmen stellt. Dies geschieht, indem das dominierende Ziel die Kriterien zur Selektion und Hierarchisierung der Alternativen liefert (Frey/Lindenberg, 1993: 199).

Frey und Lindenberg (1993: 200) gehen davon aus, dass bei der Strukturierung einer Situation zunächst einmal das gewohnheitsmäßige Ziel dominiert. Sollte dann jedoch ein anderes Ziel eine bessere Diskriminierung und damit Strukturierung der Situation zulassen, wird dieses Ziel gewinnen. Die Beachtung solch eines sich außerhalb des Rahmens befindlichen Ziels könne, so Frey und Lindenberg, fälschlicherweise den Eindruck erwecken, der Akteur habe seine Präferenzen geändert. Dies sei jedoch nicht der Fall. Demnach kann es trotz stabiler Präferenzen zu einem Paradigmenwechsel kommen. Basierend unter anderem auf der Klassifikation Peter Halls (1993) haben Pierre Muller und Yves Surel (1998: 139) sechs Phasen eines solchen Paradigmenwechsels erarbeitet:

[12] Siegwart Lindenberg, New Approaches to Social Theory, Seminar im Rahmen des *Cycle Supérieur de Sociologie (Sc Po)*, Paris, 10.-11. Januar 2001.

Tabelle 0: Phasen des Paradigmenwechsels

Etappe	Merkmale des Prozesses
1. ‚Normale' Periode	Stabilitätsphase des Institutionengefüges, während der Veränderungen lediglich einen marginalen Charakter haben und meist von einer kleinen Gruppe von Experten oder Beamten veranlasst werden
2. Anhäufung von „Anomalien"	Die zu beobachtenden Veränderungen in der politischen Umwelt können durch das kognitiv und normativ dominante Paradigma weder vorhergesagt noch erklärt werden. Diese Etappe weist auf die beginnende Krise des Paradigmas hin.
3. Experimente	Durchführung verschiedener politischer Experimente zur Ergänzung des gültigen Paradigmas, um so den beobachteten „Anomalien" Rechnung zu tragen.
4. Schwächung des Akteurssystems	Schwächung des das geltende Paradigma stützenden Akteurssystems
5. Widerspruch	Konkurrierende kognitive und normative und von unterschiedlichen Akteuren vertretene Paradigmen werden öffentlich diskutiert
6. Institutionalisierung eines neuen Paradigmas	Nach einer mehr oder weniger langen Zeitspanne, auf die meistens die Herauskristallisierung eines neuen Paradigmas nach dem Prinzip der Path Dependence folgt, etabliert die nun dominant gewordene Akteursgruppe allmählich ihre Macht. Dies macht sich durch eine grundlegende Veränderung der Public Policy bemerkbar (Veränderung dritter Ordnung).

Quelle: Muller/Surel (1998: 139; eigene Übersetzung)

Für das Untersuchungsfeld dieser Arbeit erweist sich solch eine Kategorisierung politischer Änderungen als besonders relevant, da – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – integrationspolitisch insbesondere in den Niederlanden, ansatzweise jedoch auch in Deutschland und Frankreich, eine doppelte politische Veränderung im Sinne einer Einführung von Integrationsprogrammen und einer anschließenden Planung alternativer Strategien zu beobachten war. An dieser Stelle soll nun auf eine weitere bedeutende methodische Konstruktion dieser Arbeit, den Vergleich, eingegangen werden.

C. Die Methode des internationalen Vergleichs

In einem in diesen Fragen zum Klassiker gewordenen Artikel geht Arend Lijphart (1971) näher auf die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft ein, die er in gewisser Weise als ‚Ausweg' für den Fall beschreibt, in dem weder eine experimentelle noch eine statistische Methode sinnvoll angewandt werden kann. Die vergleichende Methode ist Lijphart zufolge insbesondere dann von

Vorteil, wenn lediglich die Untersuchung einer kleinen Anzahl von Fällen (etwa weniger als zehn) möglich ist, bekannt geworden unter der Formel „many variables, small number of cases“ (Lijphart, 1971: 685). Abgesehen von der kleineren Zahl an Fällen unterscheidet sich Lijphart zufolge die vergleichende Methode im Übrigen nicht von der statistischen Methode in der Politikwissenschaft. Allerdings seien einige Punkte zu berücksichtigen, um das Problem vieler Variablen und weniger Fälle in den Griff zu bekommen. Hier empfiehlt Lijphart (1971: 686-691) die Zahl der Fälle so stark zu erhöhen wie nur möglich, die Zahl der Variablen etwa durch übergeordnete Kategorien zu verringern, den Vergleich auf ‚vergleichbare' Fälle zu konzentrieren und die Analyse auf einige Hauptvariablen zu beschränken.

Als nützlich erweist sich in diesem Zusammenhang auch eine von Todd Landman (2000: 4-10) aufgestellte Liste[13] der **Ziele vergleichender Politikwissenschaft**. Hierzu gehören 1) detaillierte Beschreibungen der verschiedenen Kontexte, 2) die Erarbeitung und Anwendung einer geeigneten Klassifizierung, 3) die Möglichkeit des Testens von Hypothesen und 4) die Prognosefähigkeit. Der unmittelbar ersichtliche methodische Wert von Vergleichen birgt allerdings einige Risiken und Schwierigkeiten in sich, auf die nun im Folgenden dezidierter eingegangen werden soll. Landmans (2000: 38-51) in Teilen auf den früheren Arbeiten Lijpharts (1971) beruhende Analyse folgend gehören zu den sechs im Rahmen von vergleichenden Studien anfallenden **Hauptschwierigkeiten** zum einen das Heranziehen zu vieler Variablen bei einer zu geringen Zahl von Ländern (1), die Herstellung von Vergleichbarkeit zwischen den Ländern (2), das Treffen einer geeigneten Fallauswahl (3), das Auslassen von Variablen (4), das Ziehen unsystematischer und nicht durch das empirische Material gedeckter Rückschlüsse (5) und eine durch die Unfähigkeit, persönliche Moralvorstellungen oder politische Präferenzen von der Rolle des Wissenschaftlers zu trennen, bedingte mangelnde Objektivität (6).

Die erste von Landman aufgeführte Problematik ist deckungsgleich mit der bereits unter Hinweis auf Lijphart beschriebenen Problematik. Hinsichtlich des zweiten Punktes (Herstellung von Vergleichbarkeit) nennt Landman (2000: 41-44) grundsätzlich zwei Strategien, nämlich die **Schaffung von Vergleichbarkeit über Theorien** oder alternativ **über Indikatoren**. Auch Patrick Hassenteufel (2000) stellt fest, dass Vergleichbarkeit geschaffen werden muss, da sie nicht einfach existiert. Hierbei gilt ein zu hohes Maß an Nominalismus als Kardinalfehler, da in verschiedenen Ländern ähnlich benannte politische Maßnahmen und Institutionen oftmals lediglich ihr Label gemeinsam haben, aber etwas ganz Unterschiedliches implizieren und beschreiben und deshalb nicht

[13] Auch Manfred G. Schmidt (2003: 275) formuliert eine allerdings knapp gefasste ‚Checkliste' für einen guten Vergleich: 1) die Auswahl der untersuchten Länder, 2) Auswahl und Definition der erklärenden Variablen, 3) Auswahl und Definition der Policy-Indikatoren, 4) Wahl der Untersuchungsperiode, 5) Art des zugrunde liegenden Vergleichs und 6) Berücksichtigung des Einflusses supranationaler Akteure.

ohne Weiteres miteinander verglichen werden können. Im Umkehrschluss können Maßnahmen und Institutionen, die sich semantisch voneinander unterscheiden, in einem ähnlichen Zusammenhang positioniert sein.

Über die Konstruktion eines vergleichbaren Forschungsobjektes hinaus, weist Todd Landman (2000: 41-42) auch auf die kontrovers diskutierte Frage der Anwendbarkeit eines Forschungskonzepts in unterschiedlichen Fallbeispielen hin. Hier können drei verschiedene Positionen unterschieden werden: eine universalistische, eine relativistische und eine zwischen beiden Polen stehende. Vergleichsuniversalisten gehen von einer über Kulturunterschiede und Ländergrenzen hinaus geltenden Gültigkeit ihrer Vergleichskonzepte aus. Zu den Vergleichsuniversalisten zählt Landman insbesondere Vertreter aus der Rational Choice-Schule, Funktionalisten und Strukturalisten. Ihnen gegenüber steht die Gruppe der Vergleichsrelativisten, zu der vor allem Wissenschaftler aus der Anthropologie gehören, die jegliche kulturgrenzenüberschreitende Anwendung von Vergleichskonzepten ablehnen und stattdessen auf die speziellen kulturellen Bedeutungen und Gültigkeiten bestimmter Konzepte hinweisen.

Exemplarisch kann hier die genau um die Frage der universellen Gültigkeit von Vergleichskonzepten und um die Bedeutung der Kultur als Erklärungsansatz für organisatorisches Handeln zentrierte Debatte zwischen Erhard Friedberg (2005) und Philippe d'Iribarne (2005) angeführt werden. Während Philippe d'Iribarne einen übergeordneten, das Handeln der Akteure bestimmenden Sinnzusammenhang erkennt, der durch die Akteure selbst jedoch nicht manipuliert werden kann („die Kultur") und der sich kontextspezifisch unterscheidet, betont Erhard Friedberg einen kulturübergreifenden Zusammenhang menschlichen strategischen Handelns. Eine vermittelnde Position zwischen Universalisten und Relativisten nehmen laut Landman (Forschungs-) Pragmatiker ein, die zwar Kontext übergreifend gleiche Forschungskonzepte verwenden, dafür jedoch eine gewisse Flexibilität in der Umsetzung der Konzepte zulassen. Hassenteufel (2000: 124), betont dementsprechend, dass der Vergleich als sozialwissenschaftliche Methode ein gewisses Maß an „Kreativität" verlange. Die im Rahmen von Vergleichen anfallenden Schwierigkeiten lägen dabei hauptsächlich in der Konstruktion des Vergleichsobjektes und den damit verbundenen materiellen (und im Falle internationaler Forschung sprachlichen) Schwierigkeiten.[14]

Des Weiteren verweist Landman (2000: 44-47) auf die Bedeutung der **Fallauswahl** für einen gelungenen Vergleich hin (3). Dies merkt auch Arend Lijphart (1971: 683) an, der unterstreicht, dass ein gelungener Vergleich erstens allgemeine empirische Beziehungen zwischen mindestens zwei Variablen herstellen und zweitens alle anderen Variablen kontrollieren, d.h. konstant halten

---

[14] „Comme tout type d'enquête en sciences sociales la comparaison relève du bricolage méthodologique raisonné : l'enjeu est de construire un dispositif de recherche adapté à l'objet comparé. Toutefois, les difficultés majeures de la comparaison résident moins dans la méthode à proprement parler que dans la construction de l'objet à comparer et dans les difficultés matérielles (et linguistiques)" (Hassenteufel, 2000).

sollte („Ceteris paribus-Annahme“). Für Lijphart ist die Beachtung der Ceteris paribus-Annahme grundlegend für einen Vergleich, doch verweist er selbst (1971: 684) wie auch neuere politikwissenschaftliche Texte (Hopkins, 2002: 253; Jahn, 2006: 171, 176) auf die damit in der realen politikwissenschaftlichen Untersuchung verbundenen Schwierigkeiten. Die Auswahl eines Vergleichsfalles gestaltet sich darüber hinaus als schwierig, da prinzipiell die Frage zu klären ist, ob eine Analyse auf dem einheitlichen Auftreten eines Phänomens und den damit verbundenen Variablen basieren sollte oder vielmehr auf der Kontrastierung mit Fällen, in denen das zu untersuchende Phänomen nicht auftritt.

John Stuart Mill bezeichnete diese unterschiedlichen Logiken des Vergleichs in seinen bereits 1890 entstandenen, aber noch immer viel zitierten Arbeiten als Konkordanz- und Differenzmethode. Wie Detlef Jahn (2006) diese Unterscheidungen von Mill zusammenfasst, geht die **Konkordanzmethode** davon aus „dass ein Ereignis in jedem Untersuchungsfall mit dem zu erklärenden Ereignis auftritt. Dabei ist das zu erklärende Ereignis immer anwesend, so dass keine Varianz hinsichtlich des zu erklärenden Phänomens besteht. Bei der Betrachtung der kausalen Bedingungen wird jenes als ursächlich betrachtet, was ebenfalls *in jedem* Untersuchungsfall auftritt“ (Jahn, 2006: 167). Die **Differenzmethode** hingegen geht davon aus, dass das zu untersuchende Phänomen in den unterschiedlichen Vergleichsfällen einmal auftritt und einmal nicht auftritt und diese Fälle sich lediglich in einem Punkt voneinander unterscheiden, der dann – gesetzt den Fall es handelt sich um den entscheidenden Faktor – auch mit dem Auftreten oder dem Nichtauftreten des Phänomens korreliert (vgl. Jahn, 2006: 168). Dabei gilt die Differenzmethode, die mit der Ceteris paribus-Annahme zusammenfällt, als verlässlicher, während im Anschluss an die Konkordanzmethode ein weiterer Vergleich nötig ist, um zu zeigen, dass die als entscheidend identifizierte Variable auch in weiteren Fällen über das Auftreten des untersuchten Phänomens entscheidet. Jahn bringt den Unterschied zwischen den beiden Methoden wie folgt auf den Punkt: „Sowohl Konkordanz- als auch Differenzmethoden sind Methoden der Eliminierung. Die Konkordanzmethode beruht auf der Logik, dass alles, was mit der Erscheinung der abhängigen Variable nicht auch in Erscheinung tritt, als Ursache hierfür ausgeschlossen werden kann. Der Differenzmethode liegt die Logik zugrunde, dass alles, was nicht mit der abhängigen Variable kovariiert, eliminiert werden kann“ (Jahn, 2006: 169).

Die Nichtbeachtung möglicherweise vergleichsrelevanter Variablen ist laut Landman (2000: 47-49) eine weitere Fehlerquelle (4). Dies könnte etwa bedeuten, dass bei mehrschichtigen und komplexen Kausalitätsmodellen der Entstehung einer Public Policy (vgl. Muller/Surel, 1998: 139[15]) lediglich die offensichtlich im Vordergrund stehende Ursache analysiert wird, während ebenso

[15] Muller und Surel (1998: 139) unterscheiden hier drei Kausalitätsmodelle, die, grob zusammengefasst, immer von dem Zusammentreffen mehrerer Ursachen ausgehen: 1) das simultane Auftreten mehrerer Gründe, 2) das sukzessive Auftreten mehrerer Gründe, 3) ineinander verwobene Gründe.

aussagekräftige andere Variablen unberücksichtigt bleiben. Ein weiterer Aspekt in Landmans (2000: 49-51) Vergleichskompendium ist die Gefahr falscher und voreiliger Rückschlüsse etwa von der Individual- auf die Makroebene (5). Zu denken wäre hier etwa an eine auch von Christine Musselin (2005) angesprochene Schwierigkeit, die durch eine organisationssoziologische (Detail-) Analyse der Umsetzung einer Public Policy gewonnenen Einsichten zu verallgemeinern. Außerdem können Vergleiche, wie auch andere wissenschaftliche Forschungsarbeiten, durch Befangenheit durch Normen, Moralvorstellungen oder politische Meinungen verzerrt werden (6). Hier gibt es gerade im Bereich des Vergleichs von Integrationspolitiken deutliche Beispiele, die je nach politischer Präferenz etwa die Überlegenheit ‚des republikanischen französischen Modells' gegenüber, dem differenzialistischen deutschen Modell' oder die Überlegenheit ‚des niederländischen Multikulturalismus' gegenüber ‚der französischen Assimilation' beweisen wollen.

Damit sind hier einige in der einschlägigen Literatur thematisierten Vor- wie Nachteile der Methode des Vergleichs zusammenfassend behandelt worden. In einem weiteren Schritt werden nun Fragestellung und Methode dieses speziellen Vergleichs näher beleuchtet.

Fragestellung und Methode dieses Vergleichs

Anschließend an die vorherigen methodischen Überlegungen soll nun konkret auf den hier durchgeführten Vergleich zwischen Frankreich, Deutschland und den Niederlanden eingegangen werden.

Die Auswahl der Fälle war zunächst durch die Existenz (Frankreich, Niederlande) oder Planung (Deutschland) eines Integrationsprogramms motiviert sowie die vor allem in den 1990er Jahren in wissenschaftlichen Arbeiten und politischen Diskursen als besonders unterschiedlich herausgearbeiteten Integrationsmodelle Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande. Gleichzeitig sind diese drei Länder nicht nur Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch umfassende Wohlfahrtsstaaten, die bis zur Ölkrise 1973/1974 eine aktive Anwerbung ausländischer Arbeiter betrieben haben, danach jedoch zu einem Anwerbestopp übergegangen und heute vor allem mit Familienmigration konfrontiert sind (für nähere Ausführungen siehe Kapitel 1.C.). Die von Landman (2000: 41-44) und Hassenteufel (2000) betonte notwendige Herstellung von Vergleichbarkeit bei den Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer als zu untersuchendem Phänomen war insofern von Bedeutung, als dass der Umfang und Ausbau der Programme in den drei Ländern (und zwar insbesondere in Frankreich) auf den ersten Blick große Unterschiede beinhaltete. Die Vergleichbarkeit zwischen den drei Ländern ließ sich dann jedoch durch Bezugnahme auf die Motive für die Schaffung der Programme und deren grundlegende Konzeption herstellen. Mittlerweile hat auch das französische Programm hinsichtlich seines Anspruchs und der eingesetzten Mittel zu seinem deutschen und niederländischem Pendant ein gutes Stück weit aufgeschlossen.

Auch die von Patrick Hassenteufel (2000) aufgelisteten gröbsten Fehler bei Vergleichen: 1) die unsystematische Auflistung von singulären Fallbeispielen, die im besten Fall in Einleitung und Schlussfolgerung in einen losen Zusammenhang gebracht werden, 2) empirisch unzureichende und lediglich mit Sekundärliteratur auskommende „Schreibtischvergleiche“ 3) reduktionistische Vergleiche von weitgehend willkürlich ausgewählten Einzelindikatoren und Vernachlässigung allgemeiner Zusammenhänge sowie 4) „Pseudo-Vergleiche“, die lediglich zur Verifizierung einer bereits vorab als gültig angenommenen Hypothese dienen, sollten hier etwa durch eine thematische und nicht nach Ländern geordnete Gliederung sowie eine recht umfassende Empirie in den drei Ländern vermieden worden sein.

Um einen möglichst umfassenden und akkuraten Vergleich zu gewährleisten, gilt es alle relevanten und in Frage kommenden Datenquellen auszuschöpfen. Im Rahmen dieser Arbeit wurden dementsprechend sowohl im Rahmen von Experteninterviews erhobene Daten verarbeitet, wie auch öffentlich zugängliche Informationen in Form von Parlamentsdrucksachen, Gesetzen und Durchführungsverordnungen sowie Informationsbroschüren und Publikationen auf den Webseiten der zuständigen Organisationen konsultiert. Wichtig in allen drei Ländern waren darüber hinaus durchgeführte Evaluationen sowie die Publikationen weiterer Zahlen zur Effektivität der eingeführten Programme. Nicht zuletzt hat auch die umfangreiche wissenschaftliche Literatur zur Integrationspolitik Eingang in diese Arbeit gefunden.

Aufgrund der unerwartet späten Implementierung des deutschen Integrationsprogramms und der politischen Entwicklungen insbesondere in den Niederlanden hat sich der Charakter dieser Arbeit allerdings von einer Implementierungsstudie (Wie erfolgreich gestaltet sich die Umsetzung der Integrationsprogramme in den drei Ländern?) hin zu einer Kausalitätsstudie (Warum sind die Integrationsprogramm in den drei Ländern geschaffen und abgeschafft worden?) verschoben. Aus diesem Grund sind die Feldstudien in den drei Ländern und die Zahl der damit verbundenen Interviews nicht ausgewogen. In Frankreich wurden im Jahr 2002 insgesamt 29 Interviews durchgeführt[16], die in den darauf folgenden Jahren mit einigen der bereits interviewten Gesprächspartner wiederholt wurden, um über die neuesten Entwicklungen in Frankreich auf dem Laufenden zu bleiben. In den Niederlanden wurden insgesamt 33 Interviews insbesondere im Jahr 2003 durchgeführt, wobei auch hier einige Gesprächspartner noch einmal aufgesucht wurden, um die weiteren Entwicklungen in den Niederlanden zu diskutieren. In Deutschland hingegen, wo die Umsetzung des Integrationsprogramms erst im Januar 2005 startete, wurden lediglich 9 Interviews und Gesprä-

[16] Gestaltet wurden alle Interviews als semi-strukturierte Leitfadeninterviews, die sowohl nach den Aufgaben bzw. der Arbeit des Interviewpartners fragten, spezielle Fragen zur Umsetzung des Integrationsprogramms und abschließend Fragen nach möglichen Defiziten des Programms oder dieser Integrationspolitik sowie nach möglichen Alternativen und Verbesserungsmöglichkeiten stellten.

che durchgeführt, da zu diesem Zeitpunkt deutlich war, dass sich der Fokus der Studie verschoben hatte. Auch hier gilt allerdings, dass sich im Verlauf des Jahres 2005 die Möglichkeit ergeben hat, einige Gesprächspartner erneut über das erste Umsetzungsjahr zu befragen.

Befragt wurden in allen drei Ländern für die Organisation und Konzeption der Programme zuständige Ministerialbeamte, bzw. mit der Konzeption und/oder Implementierung der Programme betraute Mitarbeiter in nationalen Behörden. Ziel der Interviews war es die genaue Ausgestaltung und Umsetzung der jeweiligen Public Policies sowie die daran anschließenden (internen) Diskussionen zu erforschen. In Frankreich und den Niederlanden konnten diese Interviews in den nationalen Ministerien und Behörden darüber hinaus durch weitere Interviews im Rahmen von Städte-Fallstudien in Marseille und Rotterdam ergänzt werden, wodurch sich auch die insgesamt höhere Interviewzahl ergibt. Dies war in Deutschland aufgrund des drängenden Abschlusses der Erhebungsphase nicht mehr möglich. Bei der niederländischen und französischen Stadt-Fallstudie wurden in der kommunalen Verwaltung mit Integrationsfragen bzw. der Umsetzung des Programms (Niederlande) beauftragte Beamte interviewt, ebenso wie vor Ort für die Förderung von Integration tätige Vereine und Organisationen. Auch Sprachkursanbieter und Migrantenselbstorganisationen wurden zu der Einführung der neuen staatlichen Maßnahmen befragt. Da jedoch das entsprechende Pendant einer Fallstudie in Deutschland fehlt und sich die Fragestellung aufgrund der ständigen tagespolitischen Weiterentwicklungen des Forschungsobjekts von der Umsetzung des jeweiligen Programms (in seiner jeweiligen Form[17]) hinbewegt hatte zu einer übergreifenderen Fragestellung nach den Dynamiken solcher Veränderungen, wurden die in Marseille und Rotterdam geführten Interviews nicht als gesonderte Fallstudien, sondern lediglich als Experteninterviews hinsichtlich ihres allgemeinen Informationsgehalts für die hier interessierenden Fragestellungen ausgewertet.

Aus den bisherigen Ausführungen ist noch einmal deutlich geworden, dass die vorliegende Arbeit also insofern „nah am politischen Geschehen“ konzipiert ist, dass durch unerwartete und doch nicht selten eintretende politische Volten in den einzelnen Ländern ein ständiger Modifikations- und Überarbeitungsbedarf gegeben war. Gerade die politischen Querelen um das deutsche Zuwanderungsgesetz und dessen mit fast vierjähriger Verspätung erfolgte Umsetzung forderten im Verlauf der Arbeit einige Veränderungen und warfen neue, zunächst nicht absehbare Entwicklungen auf. Aber auch in Frankreich, das ab 2003 eine grundlegende Neuerung seines integrationspolitischen Maßnahmenkatalogs durchsetzte und in den Niederlanden, die sich 2003 gar zu einer Wiederabschaffung des seit 1998 wirksamen Integrationsprogramms entschlossen, hat die Tagespolitik eine Weiterentwicklung der Konzeption dieser Arbeit erforderlich gemacht. Die

---

[17] In der Tat waren auch die durchgeführten Fallstudien aufgrund der ständigen politischen Wechsel sowohl in den Niederlanden als auch in Frankreich schon nach einiger Zeit wieder in Teilen obsolet.

letztendliche Modifikation des gewählten Forschungsfokus' von der Frage, wie erfolgreich die Umsetzung der Integrationsprogramme in den drei untersuchten Ländern ist, hin zu der Frage, welche Dynamiken hinter der häufigen Neuformulierung der Integrationspolitik in den drei Ländern steht, ist nicht nur umfassender. Sie hat zumindest auch das Potenzial, eine allgemeinere und mittelfristig andauernde Tendenz zu ermitteln.

Teil I Vergleichbare Ausgangssituationen und neue Probleme

Bei der Entstehung einer neuen Public Policy spielt, wie auch in der Einleitung dargestellt, die jeweilige Ausgangssituation, d.h. das Zusammenspiel verschiedener Faktoren und die mögliche Dominanz eines Faktors in der Wahrnehmung der politischen Akteure eine besondere Rolle für die Definition, Erklärung und Behandlung eines Problems. Der vorliegende erste Teil wird zunächst auf die integrationspolitischen Traditionen Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande seit den 1970er Jahren eingehen. Denn in der Tat gelten die vergangenen 30 Jahre auch aufgrund des Anwerbestopps 1973 (Deutschland, Niederlande) bzw. 1974 (Frankreich) und des daraufhin einsetzenden Familiennachzugs als die Jahrzehnte, in denen sich die verschiedenen Länder mit der Frage der Integration der Migranten konfrontiert sahen und der Grundstein für spätere unterschiedliche Regelungen im Rahmen der Integrationspolitik gelegt wurde. Aufgabe dieses ersten Teils wird es zudem sein, die wichtigsten Tendenzen im Bereich der Immigration und Integration in den drei Ländern zu liefern.

Die Ausgangssituation für die Schaffung der Integrationsprogramme hängt darüber hinaus eng mit den Diagnosen und Kontroversen zur Integration zusammen, die während der 1990er Jahre und vor allem zum Ende des Jahrzehnts in den drei Ländern entstanden sind. Einer der in diesem Zusammenhang wichtigen Konfliktpunkte ist dabei die Beobachtung einer misslingenden Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern und die daraus resultierende Sorge um eine wachsende Abhängigkeit der Zuwanderer von staatlichen Transferleistungen. Die Sorge um die Leistungsfähigkeit und schwindende Inklusionskraft des Wohlfahrtsstaates (Bommes, 2003) hängt eng mit der Wahrnehmung und Diskussion einer Integrationskrise zusammen, da die Inanspruchnahme von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen durch Zuwanderer derweilen auch mit der Idee der begrenzten Integrationskapazität einer Aufnahmegesellschaft in Verbindung gebracht wird. Darüber hinaus wird die „Integrationskrise" nicht zuletzt auch dadurch erklärt, dass die Integrationspolitik der vergangenen Jahrzehnte als verfehlt zu gelten habe. Zudem wird vor allem für die Niederlande aber auch für Frankreich deutlich, dass deren bisher als erstrebenswert dargestelltes „Integrationsmodell" (Multikulturalismus bzw. Assimilation) als zunehmend realitätsfern bzw. „ideologieüberfrachtet" gilt.

Die Diskussionen um die Arbeitsmarktintegration von Migranten und die Frage nach ihrer Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen wird schließlich beeinflusst von einer Neudefinition der Ursachen „des Integrationsproblems". Demnach wird nunmehr eine defizitäre Humankapitalausstattung von Neuzuwanderern und anderen Migranten als Ursache der derzeit wahrgenommenen Integrationsprobleme gesehen, was sich in einer stärkeren Einforderung von Integrationsanstrengungen seitens des Migranten äußert. Dies ist insofern möglich geworden, als dass sich der normative Rahmen verschoben hat und Assimilation, so wird in Kapitel 3 zu zeigen sein, teilweise als Bestandteil einer

allgemeinen wohlfahrtsstaatlichen Debatte, die auch von einheimischen Arbeitslosen größere Anstrengungen erfordert – zum politischen Programm wird. Auf die soeben benannten Aspekte und Fragen wird nun der erste Teil dieser Arbeit eingehen.

Kapitel 1 Der immigrations- und integrationspolitische Hintergrund

Die Dynamiken der Entstehung und Neuformulierung einer integrationspolitischen Strategie können nur schwer ohne den jeweiligen Entstehungskontext analysiert werden. So stellt sich hier die Frage, ob bestimmte politische Rahmenbedingungen ermittelt werden können, die in allen drei Ländern die Schaffung der Programme begünstigt haben? Das erste Kapitel liefert zunächst einen Rückblick auf die Integrationspolitik der drei Länder seit dem Einwanderungsstopp 1973 bzw. 1974 und dem daraufhin einsetzenden Familienachzug, um aufzuzeigen, aus welchen integrationspolitischen Erfahrungen heraus die drei Länder sich zum Jahrtausendwechsel entschieden haben, spezielle Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer einzuführen. In einem zweiten Schritt wird dann genauer auf die Immigrations- und Integrationslage in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden zum Zeitpunkt der Schaffung der Programme eingegangen. Ergänzt werden diese Darstellungen des immigrations- und integrationspolitischen Hintergrunds in Kapitel 2 durch die vor diesem Hintergrund stattfindenden Debatten und Kontroversen zur „Krise" von Integration und Integrationspolitik, bevor Kapitel 3 auf die Frage eingeht, ob die Einführung der Integrationsprogramme für Neuzuwanderer tatsächlich vor der Folie eines verstärkten (kulturellen) Assimilationsdrucks stattfindet.

1.A. Die bisherige Integrationspolitik in den drei Ländern

Integrationspolitik richtet sich nicht nur an Neuzuwanderer, sondern auch an eine Reihe von bereits länger im Aufnahmeland lebenden Migranten. Sie ist weitaus vielfältiger und umfassender als die hier betrachteten Integrationsprogramme für Neuzuwanderer und trägt in vieler Hinsicht der Mehrschichtigkeit des Integrationsbegriffs selbst Rechnung (vgl. Einleitung). Unter Bezugnahme auf Hartmut Esser[18] (2004) lassen sich vier Dimensionen von Integration unterscheiden:

- Kulturation: Migranten erwerben Kenntnisse und Fertigkeiten, um auf adäquate und sinnvolle Weise an der neuen Gesellschaft teilnehmen zu können
- Platzierung: Migranten erwerben in entscheidenden gesellschaftlichen Bereichen wie dem Wohnungsmarkt, dem Bildungswesen, dem Arbeitsmarkt und dem Rechtssystem eine bestimmte soziale Position.
- Interaktion: Migranten bauen (interethnische) soziale Beziehungen wie Kontakte zu Nachbarn, Freundschaften oder gar Ehen auf.

---

[18] Hartmut Esser spricht allerdings nicht von Integration, sondern von Assimilation und meint damit das Verschwinden signifikanter Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund in Bezug auf die vier folgenden Aspekte. Im Vergleich dazu suggeriert der Integrationsbegriff eine größere Ergebnisoffenheit.

- Identifikation: Migranten fühlen sich mental und emotional mit ihrer Aufnahmegesellschaft verbunden.

Wie aus diesen Kategorien deutlich wird, ist Integration zunächst und vor allem eine Frage, die den Migranten und die Aufnahmegesellschaft betrifft, während ein staatliches Eingreifen hier nicht unbedingt notwendig erscheint. Allerdings lassen sich viele existierende integrationspolitische Maßnahmen beobachten, die einen oder mehrere der vier Aspekte zum Ziel haben: Die gezielte Bevorzugung von Migranten bei gleicher Qualifikation (*affirmative action* oder *discrimination positive*), die interkulturelle Öffnung öffentlicher Institutionen wie Behörden, Schulen, Altenheime und Fernsehanstalten oder die juristische und soziale Beratung von Ausländern zielen auf eine bessere „Platzierung" der Migranten ab. Oft sind es lokale Aktionen der Stadtverwaltung, Wohlfahrtsverbände, Migrantenselbstorganisationen oder der Migranten unterstützenden Vereine, die auf eine bessere Vernetzung zwischen Migranten und Einheimischen hinarbeiten und damit die (interethnische) Interaktion fördern. Dem Bereich der Identifikation hingegen kann Integrationspolitik zum einen durch eine recht liberale Einbürgerungsgesetzgebung Rechnung tragen oder auch durch die Einforderung politisch korrekten Verhaltens, beispielsweise durch den in Deutschland vor allem in den 1980er und 1990er Jahren verwendeten Ausdruck des „ausländischen Mitbürgers."

Die hier untersuchten Integrationsprogramme oder Sprachkurse, die Neuzuwanderern Qualifikationen für eine verbesserte soziale oder professionelle Teilnahme vermitteln, entsprechen dem erstgenannten Punkt der Kulturation, wohingegen die anderen drei Punkte nur indirekt mit den Integrationsprogrammen in Verbindung gebracht werden können und eher im Mittelpunkt anderer Maßnahmen der Integrationsförderung stehen. Deshalb soll auch die folgende Übersicht der bisherigen Integrationspolitik in den drei Ländern jeweils auf deren paradigmatische Ausprägungen sowie vor allem auf konkrete Maßnahmen zur Förderung der „Kulturation" eingehen, die in gewisser Weise den „direkten Vorläufer" und Entstehungskontext der späteren Integrationsprogramme darstellen.

Die Niederlande: Ein Rückblick auf den niederländischen Multikulturalismus

Noch in den 1990er Jahren galten die Niederlande neben Schweden, Kanada und Australien als multikulturelles Musterland. Doch während der australische Multikulturalismus etwa aus der Einwanderungsgeschichte des Kontinents begründet und als Brücke für die sich gegenüberstehenden anglofonen und frankofonen Gruppen in Kanada beschrieben wird, wird die Einführung des Multikulturalismus' in den Niederlanden auf das seit dem späten 19. Jahrhundert existierenden niederländischen Gesellschaftssystem der Versäulung (*verzuiling*) zurückgeführt. In allen Sphären des öffentlichen Lebens etablierten Katholiken und Protestanten ihre eigenen Organisationen, was dazu führte, dass auch nichtreligiöse, politische Bewegungen wie Sozialisten und Liberale ähnliche Aktions- und Organisationsformen entwickelten (Vermeulen/Penninx, 2000a: 28). Diese

Versäulung, die in den 1950er Jahren ihren Höhepunkt erreichte, beeinflusste als historisch vertrauter Handlungsmodus auch die multikulturelle Politik der Integration neuer (religiöser) Minderheiten (Böcker/Groenendijk, 2004). Gleichzeitig hat die niederländische Integrationspolitik den Multikulturalismus im Zeitverlauf immer wieder neu interpretiert. Hier lohnt sich ein kurzer Blick zurück in die siebziger und achtziger Jahre.

Ausgehend von dem 1979 erschienen Bericht des Wissenschaftlichen Beirates für Regierungspolitik (WRR, *Wetenschappeljike Raad voor het Regeringsbeleid*) mit dem Titel „*Etnische minderheden*" und als Reaktion auf die Gewaltaktionen molukkischer Jugendlicher, die auf ihre Integrationslage in den Niederlanden aufmerksam machen wollten (van Amersfoort/van Niekerk, 2003: 146) beschloss die niederländische Regierung eine zielgerichtete Integrationspolitik. Anfang der 1980er Jahre erkannte sie erstmals an, dass die Mehrheit der Migranten langfristig in den Niederlanden bleiben und eine ausdrückliche Integrationspolitik nötig sein würde (Vermeulen/Penninx, 2001: 22; Entzinger, 2003: 61; Böcker/Groenendijk, 2004: 322). Als die wichtigsten Ziele des WRR-Berichts von 1979 galten die Verbesserung der Rechtsposition ethnischer Minderheiten, die Verringerung ihres sozialen und wirtschaftlichen Rückstandes, die Bekämpfung von Diskriminierung und Vorurteilen sowie die „Entwicklung einer multikulturellen Gesellschaft" anhand der Maxime „*inpassing* (Eingliederung) unter Bewahrung der eigenen Identität". Die Verbesserung der Rechtsposition sollte v.a. durch das Wahlrecht, den Zugang zum Beamtentum, größeren Schutz vor Ausweisung sowie durch erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten garantiert werden. Zum anderen wollte man ausländische Arbeitnehmer nachqualifizieren und sie vor Diskriminierungen schützen (Böcker/Groenendijk, 2004: 324-325). Die „Entwicklung einer multikulturellen Gesellschaft" sollte durch die staatliche Unterstützung etwa von Migrantenselbstorganisationen gefördert werden. In den 1980er Jahre wurde deshalb ein Netzwerk von Mitspracheorganen (*inspraakorgaan*) der verschiedenen Minderheitengruppen ausgearbeitet. Darüber hinaus hatten die einzelnen ethnischen oder religiösen Gruppen das Recht auf eigene Schulen,[19] Friedhöfe, Metzgereien und Rundfunksender.

Gleichzeitig hatte der Bericht des Rates für Regierungspolitik (WRR) zur „Minderheitenpolitik" (1979) vor allem fehlende Kenntnis der niederländischen Sprache und Kultur - als Rückstand (*achterstand*) bezeichnet – als Ursache für die hinsichtlich Bildung, Einkommen, Unterkunft, Status, Macht und Arbeitsqualität bestehenden Unterschiede zwischen der niederländischen Mehrheitsbevölkerung und den ethnischen Minderheiten betont und die Schaffung von Sprach- und sogar Orientierungskursen nach schwedischem Vorbild gefordert (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2004). Damit bewegt sich der WRR-Bericht zwischen dem zu diesem Zeitpunkt in der Politik prominenten gruppenbezogenen Integrationsansatz und einem stärker an der Qualifizierung

[19] 1988 wurden zudem Glockenläuten und Gebetsruf vom Minarett rechtlich gleichgestellt.

des Individuums orientierten Ansatz. Deutlich machte dies Rinus Penninx (1979: 171) in einer Vorstudie für eben diesen WRR-Bericht, in der der Anthropologe und Politikberater zwei Policy-Ansätze skizziert: entweder entscheide sich die Regierung, weiterhin auf die Emanzipation ethnischer Minderheiten als Gruppe hinzuarbeiten, oder sie wähle einen neuen Ansatz, der sich an das Individuum und dessen Gleichstellung in den grundlegenden Bereichen des Rechts, der Arbeit, des Wohnens, der Bildung und der Gesundheit richte. Bei der zweiten Policy-Lösung bestehe die Aufgabe des Staates darin, den Rückstand oder die ungünstige Ausgangsposition des individuellen Migranten zu verbessern. Die niederländische Integrationspolitik blieb jedoch im Anschluss an diesen Bericht zunächst weiterhin am Gruppenansatz orientiert.[20]

Im weiteren Verlauf erfolgte dann in den Niederlanden ein **Umschwung zu einer individuellen (Qualifikations-) Förderung**. Erste Ansätze zu einer verstärkt auf der Ebene des individuellen Migranten ansetzenden Integrationsförderung durch Qualifizierungsmaßnahmen zeigen sich im Anschluss an die von der Regierung 1983 veröffentlichte „*Minderhedennota*“[21] (Politische Absichtserklärung Minderheiten). Die hier angestrebte Bekämpfung des Rückstandes (*achterstand*) unter Minderheiten (Fermin, 2001) in Form von Trainings- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie verstärkten Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Selbständigkeit erwiesen sich jedoch als wenig effektiv (Vermeulen/Penninx, 2000a). Bis in die neunziger Jahre war das niederländische Sprachkursangebot für Migranten begrenzt und freiwillig, d.h. die Vermittlung der niederländischen Sprache an Einwanderer gehörte nicht zu den Prioritäten der niederländischen Regierung.[22] So unterstrich die von Dezember 2003 bis Januar 2004 eingesetzte parlamentarische Untersuchungskommission „*Commissie Blok*“ zwar, dass es eine gewisse Aufnahmepolitik (*opvangbeleid*) gegeben habe. Allerdings richteten sich die Sprachkurse in einem Umfang von 400 Stunden, die es seit Beginn der sechziger Jahre gab, vor allem an Flüchtlinge und wurden von Organisationen angeboten, die sich speziell für diese Gruppe engagierten. Ab den siebziger Jahren wurden auch begrenzt Sprachkurse für ‚Gastarbeiter' und ihre Familienangehörigen angeboten, zuerst organisiert durch eh-

---

[20] So betonte auch Han Entzinger (2003: 62) mit Blick auf den WRR-Bericht: „in the Netherlands so much importance was attached to the racial, national or ethnic origin that the migrants were believed to share, that etnische minderheden (ethnic minorities) became the most generally used term to designate them."

[21] Eine Nota ist ein Schriftstück, in dem ein ausführendes Organ (Regierung, Minister, Bürgermeister und Ratsversammlung etc.) eine Darstellung und Erklärung der geführten oder zu führenden Politik hinsichtlich bestimmter politischer Fragen liefert.

[22] Unter Bezug auf Han Entzinger führt Dominique Schnapper den Vergleich an, dass der niederländische Staat wie zuvor in seinen Kolonien, wo er sich weder um den Erwerb der niederländischen Sprache durch die Einheimischen, noch um die Beibehaltung der niederländischen Sprache durch die niederländischen Siedler kümmerte, keinerlei Anstrengungen unternommen habe, um bei den Zuwanderern das Erlernen der Nationalsprache durchzusetzen (Schnapper, 1992: 106); für den Mangel an Sprachkursen vor der Schaffung der Programme siehe Anita Böcker/Kees Groenendijk (2004: 326).

renamtliche Organisationen und Minderheitenorganisationen, dann - seit den achtziger Jahren - durch die Wohlfahrtsorganisationen mit der finanziellen Unterstützung des damaligen Ministeriums für Kultur, Freizeitgestaltung und Wohlfahrtspflege (*CRM*). Mit unterschiedlichem Erfolg boten auch einige Betriebe (fakultative) Niederländischkurse an (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2004: 110).

Die staatliche Minderheitenpolitik lieferte jedoch nicht die gewünschten Resultate. So blieb die sozioökonomische Situation vieler Migranten schlecht, ihre Arbeitslosigkeit war hoch, spezifische Programme griffen nicht und Barrieren zur Selbstständigkeit blieben erhalten, so dass ein Teil der Migranten von staatlichen Transferleistungen abhängig war. Zweifel über die Effektivität solch einer Förderung von Migrantenkulturen sowie die Schaffung separater Maßnahmen als Schlüsselelement einer Public Policy wurden laut (Entzinger, 2003: 70). Der daraufhin von der Regierung angeforderte WRR-Bericht (Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik) mit dem Titel *„Allochtonenbeleid"* (1989), d.h. Ausländerpolitik, bestätigte im Wesentlichen die kritische Perzeption der Maßnahmen. Der Multikulturalismus sei durch die Regierung zu stark gefördert worden. Dabei habe man zu wenig auf die allgemeine Förderung der Teilnahme von Migranten an der Gesellschaft geachtet. Laut WRR würde eine Weiterführung der Minderheitenpolitik die Abhängigkeit von staatlichen Subventionsleistungen seitens der ethnischen Minderheiten nur noch weiter verstärken und deren sozioökonomische Marginalisierung verschärfen. Den Begriff der Kultur erwähnte der WRR kaum und riet stattdessen, die Bedeutung von Bildung, Arbeitsmarktpolitik und Sprachtraining Niederländisch stärker zu betonen. Gleichzeitig sollten migrantenspezifische Integrationsmaßnahmen auf das Notwendigste begrenzt bleiben. In diesem Sinn empfahl der Beirat zwar ein „Recht auf Lernen" für jeden Migranten in den Niederlanden und schlug auch vor, dies durch einen Grundkurs in Niederländisch und einen Orientierungskurs in der niederländischen Gesellschaft zu konkretisieren (Vermeulen/Penninx, 2000a: 21). Darüber hinaus sollte die Integration von Migranten allerdings als gesellschaftliche „Querschnittsaufgabe" wahrgenommen werden (de Heer, 2004a, 2004b).

Retrospektiv sieht die parlamentarische Untersuchungskommission „*Commissie Blok*" in diesem Bericht den Wendepunkt in der niederländischen Integrationspolitik, weil der WRR-Bericht primär die Schaffung besserer Aufnahmemöglichkeiten und weiterer Bildungsangebote empfahl. Die niederländische Regierung nahm den Bericht zunächst eher skeptisch auf. Doch kam es in Parlament und Öffentlichkeit zu lebhaften Debatten (Entzinger 2003: 70), unter anderem zu der von Frits Bolkestein losgetretenen Diskussion über die angebliche Unvereinbarkeit islamischer und westlicher Werte und die aus diesem Grund wichtige Anpassung von Einwanderern an die bestehenden Regeln der Aufnahmegesellschaft. Bolkestein argumentierte, dass die Niederlande mit einem Integrationsproblem konfrontiert seien, das sich aus einer unzureichenden Betonung der niederländischen Identität gegenüber Zuwanderern, die dann nämlich unsicher und gleichgültig gegenüber in den Niederlanden geltenden Werten

und Normen würden, ergebe. Mit dem Ausspruch „Meine Toleranz reicht nicht bis zu den Intoleranten" erntete Bolkestein viel Zustimmung. Entzinger sieht im Erfolg Bolkesteins ein Zeichen, dass die Niederlande bereits in den frühen 1990er Jahren über eine stille Mehrheit zu verfügen schienen, die des Multikulturalismus überdrüssig war (Entzinger 2003: 71; für eine Analyse siehe Böcker/Thränhardt, 2003b). Der Erfolg der Rede Bolkesteins war dann auch ein Zeichen für die niederländische Regierung, spezifische Fördermaßnahmen für ethnische Gruppen einzustellen: Nachdem das Parlament 1993 eine Revision der bisherigen Minderheitenpolitik (*minderhedenbeleid*) verlangt hatte (Fermin, 1997), veröffentlichte die Regierung kurz vor den Wahlen im Mai 1994 die *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden* (Grundlegende Politische Absichtserklärung zur Integrationspolitik Ethnischer Minderheiten), die die *Minderhedennota* (Politische Absichtserklärung Minderheiten) von 1983 ersetzen sollte und v.a. eine stärkere Teilnahme an Bildung und Arbeitsmarkt fokussierte.

Die Minderheitenpolitik wurde durch den Begriff der Integrationspolitik ersetzt – ein Wort, das bis zu diesem Zeitpunkt beinahe tabu war (Entzinger 2003: 72). Zwar unterschied sich die inhaltliche Definition des Integrationsbegriffs („Prozess, der zu einer vollständigen und gleichberechtigten Teilnahme von Individuen und Gruppen an der Gesellschaft führt, wobei der gegenseitige Respekt der Identität eine notwendige Bedingung ist") der *Contourennota* nicht so deutlich von der bisherigen Minderheitenpolitik. Erreicht werden sollte dieses Ziel allerdings durch veränderte politische Maßnahmen. Rechts- und Chancengleichheit blieben als politische Oberziele erhalten, allerdings wurde die Förderung der Kultur der Zuwanderer nicht mehr – wie zu Zeiten der *minderhedennota* – dem Zuständigkeitsbereich des Staates zugerechnet (Entzinger 2003: 72). Im Zuge dieser Neuerungen wurden auch die Kunstbegriffe „*allochtonen*" und „*autochtonen*" eingeführt, die, wie Entzinger bemerkt, erstmals wieder Individuen und nicht Gruppen bezeichnen. Im Anschluss an den WRR-Bericht „Allochtonenbeleid" wurden Han Entzinger und Arie van der Zwan durch den damaligen Innenminister Dales (PvdA) mit der Entwicklung eines neuen politischen Programms beauftragt, das sich stärker an den WRR-Empfehlungen von 1989 ausrichten sollte. Der daraufhin entstandene Bericht Entzingers und Van der Zwans mit dem Titel „*Beleidsopvolging minderhedendebat*" umfasst zwei Vorschläge: Zum einen erwogen die Autoren die Förderung der Arbeitsmarktpartizipation von Neuzuwanderern über Lohnsubventionen und damit Einstellungsanreize für Arbeitgeber (a). Darüber hinaus umfasste das vorgeschlagene Maßnahmenbündel der Autoren ein ergänzendes Integrationsprogramm zur Qualifizierung der Neuzuwanderer (b).

(a) Der Vorschlag einer integrationspolitisch motivierten Lohnsubvention, bezeichnet als „*concessiestelsel*" (Konzessionssystem), wurde von der niederländischen Regierung verworfen. Entscheidender Mechanismus sollte eine gezielte und kontrollierte Absenkung der Arbeitskosten niedrig ausgebildeter (und

oftmals neu zugewanderter) Personen sein. Über die Absenkung der realen Arbeitskosten sollte die Einstellung niedrig qualifizierter und damit niedrig produktiver Personen in den Niederlanden möglich werden. Dabei sprachen sich Entzinger und Van der Zwan dafür aus, die Arbeitsmarktteilnahme unter niedrig qualifizierten Personen (unabhängig von ihrer Herkunft) zunächst auf „marktkonforme“ Art und Weise zu verbessern. Notwendig dazu sei allerdings nicht nur eine Senkung der realen Arbeitskosten, sondern vor allem auch eine durch eine Wiederansiedlung von weitgehend in den informellen Sektor oder in Niedriglohnländer verlagerten arbeitsintensiven Tätigkeiten in die Niederlande zu erreichende Markterweiterung (*marktverruiming*) (Entzinger/van der Zwan, 1994: 1). Damit werde Neuzuwanderern ein Wettbewerbsvorteil gegenüber illegalen Migranten vermittelt. Zur Verringerung der Arbeitskosten sollten darüber hinaus im Rahmen des Konzessionssystems Teile des kollektiven Arbeitsrechts und Tarifverträge außer Kraft gesetzt sowie Lohndiskriminierungen gegenüber Neuzuwanderern mit unterdurchschnittlicher Produktivität möglich werden (Entzinger/van der Zwan, 1994: 2).

(b) Als Ergänzung zu diesem preisbasierten Anreiz schlugen die beiden Autoren einen für Neuzuwanderer obligatorischen so genannten „*inburgeringstraject*“ (Integrationsparcours) vor, in dessen Rahmen Sprachkurse und Kurse zur Entwicklung sozialer Fähigkeiten, Berufsausbildungen und Weiterbildungen sowie Aktivierungskurse für bereits diplomierte Neuzuwanderer die Arbeitsmarktintegration verbessern sollen. Die Teilnahme am Parcours, der auf drei bis maximal fünf Jahre angelegt war, sollte u.a. durch Sanktionen wie eine mögliche Kürzung der Sozialhilfe abgesichert werden. Dieses zweite Element des Gutachtens wurde in einigen Teilen von der niederländischen Regierung übernommen und ab 1996 als obligatorisches Integrationsprogramm für von staatlichen Transferleistungen abhängige Neuzuwanderer umgesetzt. Vermeulen und Penninx bemerken zu dem Vorschlag:

> „Van der Zwan and Entzinger published a report that mainly examined the small difference between benefit amounts and the salaries for low-skilled work. They suggested that newcomers be paid out a lower salary in the first few years to make their labor more attractive to employers. During that period, they would need to be prepared for the labor market. This proposal did not win acceptance, nor was the idea to make low-skilled labor generally cheaper by taxing it less well received.” (Vermeulen/Penninx, 2000a: 24)

Auch wenn das Gutachten von Van der Zwan und Entzinger nur in Teilen positiv aufgenommen wurde, hat sich die Strategie der Qualifizierung des Neuzuwanderers durch Erstintegrationsprogramme in den darauf folgenden Jahren in Form des 1998 eingeführten Gesetzes über die Erstintegration von Neuzuwanderern (*wet inburgering nieuwkomers*) durchgesetzt.

Das erklärte Nicht-Einwanderungsland Deutschland

Anders als in den beiden Nachbarländern Frankreich und den Niederlanden ist in Deutschland weder jemals ein positives Bild der eigenen Integrationspolitik noch die Idee einer einheitlichen methodologisch und ideologischen Herangehensweise an Integration entstanden. Wenn jedoch ein durchgehender Tenor in der deutschen Immigrations- und Integrationspolitik der 1970er, 1980er und teils auch 1990er Jahre ausgemacht werden kann, so ist es der, dass Deutschland „kein Einwanderungsland" sei. Deutschland kann man daher als ein „unerklärtes"-Einwanderungsland" (Thränhardt, 1996) bezeichnen.[23] Trotz der Selbstbezeichnung als Nicht-Einwanderungsland und einer jahrzehntelangen, parteiübergreifenden Weigerung, den Einwanderungstatbestand offiziell anzuerkennen, zeigt sich in Deutschland eine auf den ersten Blick merkwürdig erscheinende Dichotomie zwischen der öffentlichen Darstellung Deutschlands als Nicht-Einwanderungsland und einer auf administrativer Ebene pragmatisch geregelten Integrationspolitik. Dabei gibt es durchaus Diskussionen darüber[24], ob und inwieweit die politische Elite Deutschlands sich der Dauerhaftigkeit des Einwanderungsfaktums bewusst war und in dieser Richtung Steuerungsversuche unternommen hat (für die 1970er Jahren siehe von Oswald/Schönwälder/ Sonnenberger, 2003). Verschiedene Analysen zeigen dementsprechend auf, dass sich die deutsche Integrationspolitik über Jahrzehnte hinweg und insbesondere in den 1980er Jahren zwischen den Polen „pragmatischer Integration und appellativer Verweigerung" befunden habe (Bade/Bommes, 2000: 163-180). Unter Bezug auf das gleiche Phänomen spricht Oliver Schmidtke (2004) von einer Ambivalenz zwischen „*pragmatism and populist exploitation*" und verweist damit auf die auch im Zusammenhang mit der deutschen Green Card diskutierte Divergenz zwischen Politikherstellung und Politikdarstellung (Kolb, 2004).

Erst zu Beginn der 1990er Jahre kam es schließlich zu einigen Reformen. Hierzu gehörte die 1990 vom damaligen Bundesinnenminister Schäuble durchgeführte Reform des deutschen Ausländergesetzes, die erleichterte Einbürgerungsmöglichkeiten für zwischen 1955 und 1973 rekrutierte Gastarbeiter vorsah.[25] So wurde von der bisher rein diskretionären Praxis abgewichen und zum ersten Mal für bestimmten Anforderungen entsprechende Personen ein An-

---

[23] So wurde beispielsweise noch in den 1980er Jahren die Rückkehrbereitschaft der Einwanderer in Deutschland gefördert. Die französische Rückkehrförderung, bekannt unter dem Namen des damals für ungelernte Arbeitskräfte zuständigen Staatssekretärs Stoléru als „*million Stoléru*" (in alten Francs, also 10.000 „neue" Francs), wurde 1977 ausgearbeitet, war jedoch recht erfolglos und wurde nach dem Regierungswechsel 1981 wieder abgeschafft.

[24] Klaus J. Bade und Jochen Oltmer (2004: 84) argumentierten, dass die Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialrechte der in Deutschland lebenden Einwanderer im Zweifelsfall nicht politisch, sondern juristisch mit Hilfe der deutschen Rechtsprechung durchgesetzt worden seien.

[25] Diesbezüglich merken Böcker und Thränhardt (2003b: 5) an, dass diese Regelungen insbesondere hinsichtlich der Integrationsanforderungen liberaler waren als die 2000er Reform, da in der 1990er Regelung keine Sprachtests vorgesehen waren.

spruch auf Einbürgerung eingeführt. Aufgrund der steigenden Asylbewerber- und Aussiedlerzahlen, sowie der ausländerfeindlichen Ausschreitungen zu Beginn der 1990er Jahre wurde diese Liberalisierung jedoch insbesondere von den Betroffenen selbst kaum wahrgenommen (Thränhardt, 2002b: 359; Hagedorn, 2001).

Die nationalsozialistische Vergangenheit und die ausländerfeindlichen oftmals neonazistischen Übergriffe (Mölln, Solingen, Hoyerswerda) in den 1990er Jahren waren einer der Gründe dafür, dass die deutsche Ausländerpolitik (d.h. sowohl Immigrations- als auch Integrationspolitik) als defizitär, integrationsfeindlich und schlechter als die der europäischen Nachbarn wahrgenommen wurde. Schon das Memorandum des ersten Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, Heinz Kühn (SPD) zeigte eine Reihe von Mängeln in der deutschen Integrationspolitik auf. Kühn verfasste dieses Memorandum 1979 unter dem Titel „Stand und Weiterentwicklung der Integration der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland“, das als „Kühn-Memorandum“ in die Geschichte eingegangen ist. Während ihrer Amtszeit (2002-2005) betonte die frühere Integrationsbeauftragte Marieluise Beck (Grüne) die aus ihrer Sicht noch stets gegebene große Aktualität des Textes. Das Memorandum lese sich „wie ein Integrationsprogramm für die 80er und 90er Jahre, von dem allerdings selbst im neuen Jahrtausend bei weitem noch nicht alles in Angriff genommen, geschweige denn vollendet“ worden sei.[26]

Dietrich Thränhardt schreibt diesbezüglich, dass der selbstkritische Umgang mit Einwanderungs- und Integrationsmaßnahmen immer ein wichtiges Element des deutschen Diskurses gewesen sei (Thränhardt, 2002b: 356). So wurde die schon von Beginn an kritischen Beobachter der deutschen Ausländerpolitik in den 1960er Jahren durch die Studentenbewegungen gestärkt, die die Gastarbeiter als ‚das neue Proletariat' entdeckten. Günther Wallraffs „Ganz unten“ verkörperte diese Art von Kritik und erreichte damit ein breites Publikum (Thränhardt, 2002b: 357). Darüber hinaus zeugen auch die wechselnden und oftmals künstlich wirkenden Bezeichnungen von „Fremdarbeiter“, über „Gastarbeiter“ hin zum „ausländischen Mitbürger“, zurück zum „Ausländer“, „Migranten“ oder „Zuwanderer“ von der schwierigen Suche nach einem korrekten Umgang mit eben diesen Ausländern oder Migranten in Deutschland (Thränhardt, 1996: 198-199; Thränhardt, 2002b: 357). Doch auch in Publikationen vom Ende der 1990er Jahre fällt auf, dass Nachrichten über in Deutschland erzielte Integrationserfolge im Bereich des Arbeitsmarktes schwer zu vermitteln waren, ohne zumindest gleichzeitig auf die Risiken einer „rein wirtschaftlichen“ Integration hinzuweisen (Doomernik, 1998: 76-77; Kastoryano, 1996). Unter anderem mit Blick auf dieses Phänomen beobachten Klaus Bade und Michael Bommes (2000: 164), dass sich bei der öffentlichen Behandlung der Themen

[26] Veröffentlicht waren diese Aussprachen der vormaligen Integrationsbeauftragten auf ihrer Webseite (www.integrationsbeauftragte.de), wurden jedoch mit dem Wechsel des Amtes von den Grünen zur CDU nicht archiviert.

Migration und Integration in Deutschland häufig „drei Kreise von Leidtragenden“ begegneten: „Sie ergingen sich, zum Teil in wechselseitigen Schuldzuschreibungen, in einer diskursiven Mängelverwaltung und schienen mitunter das Erreichte und sogar das dabei selbst Geleistete aus den Augen zu verlieren: Bundes- und Landesregierungen gewannen, auf unterschiedliche Weise im Hagel der Kritik an der Aufrechterhaltung der jahrzehntelang gültigen Botschaft „Die Bundesrepublik ist kein Einwanderungsland“, oft den Eindruck, es ihren Kritikern grundsätzlich nie recht machen zu können“ (Bade/Bommes, 2000: 164).

In Deutschland gab es trotz des Selbstverständnisses, kein Einwanderungsland zu sein, in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl konkreter aus öffentlichen Geldern finanzierter **Maßnahmen zur Integrationsförderung**. So wurden eine Vielzahl konkreter Maßnahmen zur Integrationsförderung aus öffentlichen Geldern des Bundes, der Länder und der Kommunen finanziert. Die damit verbundene Zersplitterung der Zuständigkeiten hat teilweise die Defizit-Wahrnehmung der deutschen Integrationspolitik bestärkt. So merkte etwa die Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001) an, dass es kaum möglich sei, ein Gesamtbild der in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten unternommenen Integrationsanstrengungen zu liefern. In der Tat hat es in Deutschland keine föderal koordinierte und konzipierte Integrationspolitik gegeben, da sich die Integrationsförderung vielmehr aus einer Reihe von Einzelmaßnahmen zusammensetzte (Bommes, 1997: 296). So wurde von Seiten des Bundes Sprachförderung für Spätaussiedler[27], Flüchtlinge und ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien angeboten, wobei die Integrationsangebote für Spätaussiedler umfassender (finanzielle Eingliederungshilfe, Sprachkursangebot, Hinleitung zum Arbeitsmarkt) und systematischer waren als die Förderung der Ausländer.[28] Die allgemeine Sprachförderung des Bundes für ausländische Arbeitnehmer und EU-Bürger wurde durch den 1974 gegründeten „Sprachverband Deutsch für ausländische Arbeitnehmer e.V.“ organisiert.[29] Darüber hinaus hat der Bund zusammen mit den jeweiligen Ländern die so genannte „Ausländersozialberatung“

---

27 Spätaussiedler sind Nachfahren von Deutschen, die im 18. Jahrhundert u.a. von der Zarin Katharina der Großen zur Auswanderung nach Russland angeworben wurden. In Russland lebten die Deutschen Einwanderer zum Teil (bis 1941) in eigenen Sowjetrepubliken im Wolgagebiet. Während des 2. Weltkriegs vertrieb Stalin sie jedoch nach Sibirien mit der Begründung, es handele sich um deutsche Spione. Auch nach Kriegsende waren die Deutschen Diskriminierungen ausgesetzt. Als „Spätaussiedler“ wurde ihnen die Einreise nach Deutschland und der schnelle Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft gestattet.

28 Diese von der CDU geförderte Besserbehandlung der Spätaussiedler wurde deutlich von der SPD kritisiert. Erst mit dem Zuwanderungsgesetz, welches im Januar 2005 in Kraft trat, wurde die Zweiteilung der deutschen Integrationspolitik (Spätaussiedler – Ausländer) weitestgehend aufgehoben. Allerdings sind Spätaussiedler noch immer von der Zuzahlung zum Integrationskurs in Höhe von 1 € pro besuchter Kursstunde befreit.

29 Die verschiedenen Sprachkursanbieter (Volkshochschulen, Migrantenvereine, Wohlfahrtsverbände, etc.) wurden in Deutschland über die Struktur des Sprachverbands akkreditiert und im Auftrag der Bundesregierung finanziert.

gefördert, die durch die verschiedenen Wohlfahrtsverbände angeboten wurde. Wie ähnliche Beratungsangebote in Frankreich und den Niederlanden hat die Ausländersozialberatung in Deutschland aufgrund der Nachfrage ein breites Spektrum an Aufgaben abgedeckt.

Abhängig von der Größe ihrer ausländischen Bevölkerung haben auch die deutschen Bundesländer teils intensive und kostspielige eigene Integrationsanstrengungen unternommen. Diese beziehen sich ebenso auf einen Ausbau der Ausländersozialberatungen wie auch auf Integrationshilfen für Flüchtlinge oder Sprachförderung für Migrantenkinder (Reichwein/Vogel, 2004). Die auf kommunaler Ebene geleisteten Hilfen zur Integration von Zuwanderern sind zahlreich und divers (für viele siehe Thränhardt, 2001; Rütten, 2001). Kommunen bieten eigene Beratungsdienste an, haben eigene Netzwerke zur Integration von Neuzuwanderern aufgebaut und unterstützen u.U. auch die Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritas, und Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland). Dabei stellen die Wohlfahrtsverbände in Deutschland aus verschiedenen Gründen einen besonderen Akteur im Integrationsbereich dar. Zum einen sind sie einer der wenigen Akteure, die von der lokalen bis zur europäischen Ebene vertreten und aktiv sind. Zum anderen hatten sich in den 1950er und 1960er Jahren die verschiedenen Wohlfahrtsverbände auf einzelne Migrantengruppen spezialisiert: so wurden Türken, Jugoslawen, Marokkaner und Tunesier durch die Arbeiterwohlfahrt, Spanier, Italiener und Portugiesen durch die Caritas und Griechen durch die Diakonie betreut. Damit folgt die Einteilung der verschiedenen Nationalitäten grob dem Kriterium der Religion (Puskeppeleit/Thränhardt, 1990: 54-58).[30]

Puskeppeleit und Thränhardt (1990) warfen den Verbänden vor, sich zum Sprachrohr der Migranten zu machen und zu einem „wesentlichen Faktor der öffentlichen Thematisierung und „Dramaturgie“ der sozialen Lage der ausländischen Bevölkerung in der Bundesrepublik“ geworden zu sein (Puskeppeleit/Thränhardt, 1990: 45). So sei es den Wohlfahrtsverbänden daran gelegen, ihren eigenen Status als „Produzenten von Fürsorglichkeit“ zu verbessern, wodurch es zu einer Klientelisierung der Ausländer als „hilfsbedürftige Wesen“ gekommen sei (Puskeppeleit/Thränhardt, 1990: 115). Durch die ständige Betreuung der Ausländer wurden schließlich Zweifel darüber angemeldet, ob Ausländer überhaupt in der Lage seien, die durch den Migrationsprozess entstehenden Hürden alleine zu nehmen (Puskeppeleit/Thränhardt, 1990: 116). In dieser Hinsicht ähnelt die von Puskeppeleit und Thränhardt (1990) geführte Argumentation der Kritik Jan Raths (1997) an der niederländischen multikulturellen Politik. Rath unterstreicht ebenfalls, dass die multikulturelle und stark spezifische Herangehensweise an Integrationsfragen zur Betonung der Alterität des Migran-

[30] Puskeppeleit und Thränhardt (1990: 48) merken an, dass freie Träger wie der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband oder das Deutsche Rote Kreuz bei der staatlichen Zuständigkeitsregelung (d.h. welcher Verband ist für welche Migrantengruppen zuständig) keine Berücksichtigung fanden.

ten und letztendlich zu seiner Wahrnehmung als „Problemfall" beigetragen habe. In Deutschland wurde diese staatlich geregelte Zuweisung zu den Wohlfahrtsverbänden erst 1999 aufgehoben, so dass die Nachwirkungen dieser jahrzehntelangen Regelung noch stets sichtbar sind (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 209).

Die Wahl von September 1998 und der damit verbundene Machtwechsel von der CDU zur SPD hat zu einer Reihe bereits angesprochener grundlegender Neuerungen in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik geführt. Zum 1. Januar 2000 wurde das deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStaG), welches in seinen Grundzügen seit 1913[31] bestanden hatte, durch ein zu einer deutlichen Verstärkung des *ius soli* (Bodenrecht) im deutschen Recht führendes Staatsangehörigkeitsgesetz abgelöst. Neben der Neuerung des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes hat Bundeskanzler Gerhard Schröder außerdem im Februar 2000 die Einführung einer deutschen „Green Card" für hoch Qualifizierte angekündigt (Kolb, 2004). Mit der Ankündigung und Einführung dieser als Schritt in Richtung einer aktiveren Immigrationspolitik verstandenen Maßnahme wurde gleichzeitig die Tür zu einer grundlegenden Reform der Politik in den Gebieten Migration, Asyl und Integration - zusammengefasst im so genannten „Zuwanderungsgesetz" - geöffnet. Damit wurde einem bereits seit den 1990er Jahren unter den politischen Parteien bestehenden Konsens bezüglich der Notwendigkeit der Integration der in Deutschland lebenden Zuwanderer (Thränhardt, 2002b: 359-360) auf bundespolitischer Ebene anhand des Gesetzes Ausdruck verliehen.

Frankreich: Die Gleichheit der Bürger Frankreichs

Im französischen Integrationsmodell steht der Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft als Hauptintegrationsmechanismus im Mittelpunkt (siehe u.a. Noiriel, 1988; Kastoryano, 1996; Brubaker, 1992; Costa-Lascoux, 1990; Hagedorn, 2001; Hollifield, 1999). Das heißt, dass der Staat die auf seinem Territorium lebenden Personen vornehmlich als seine Bürger betrachtet und neu Zugewanderten den Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft nahe legt. Besonders deutlich war in diesem Zusammenhang die im Jahr 2003 durch den UMP[32]-

[31] Bezüglich der alten gesetzlichen Regelung merkt Dietrich Thränhardt (1995a: 79) an, dass das oft als restriktiv bezeichnete vorherige Einbürgerungsverfahren in Deutschland jedoch längst nicht in allen Bundesländern einheitlich (restriktiv) umgesetzt wurde. Vielmehr entscheidend waren hier die Erlasse der Innenminister der verschiedenen Bundesländer. Integration war dabei jedoch immer ‚Grunddoktrin' (Thränhardt, 1995a; vgl. auch Dornis, 1999).

[32] *Union pour le Mouvement Populaire* (Vereinigung für die Volksbewegung). Die Partei ist hervorgegangen aus der *Union pour la Majorité Présidentielle*, die nach den französischen Präsidentschaftswahlen, bei denen Jean-Marie Le Pen (*Front National*, FN) in der ersten Runde Lionel Jospin (*Parti Socialiste*, PS) geschlagen hatte, gegründet worden war.

Parlamentarier Yves Jégo erneut lancierte Diskussion über eine eventuelle Einführung des Ausländerwahlrechts in Frankreich. Nachdem in zahlreichen Debatten die pro und kontra Positionen ausgetauscht worden waren, schloss der damalige Premierminister Raffarin die Debatte mit dem Hinweis darauf, dass der Erwerb der Staatsbürgerschaft der relevante Mechanismus zum Erwerb des Wahlrechts in Frankreich bleiben sollte.

So lassen sich an der Staatsbürgerschaft auch einige Aspekte festmachen, die das Verhältnis des Bürgers zum Staat bestimmen. Das Ideal solch einer Beziehung und der verschiedenen Dimensionen der „Gemeinschaft der Bürger" (*la communauté des citoyens*) hat Dominique Schnapper (1994) dargestellt und diskutiert. Unter anderem aufgrund ihrer Leistungen bei der Ausformulierung und genauen Analyse des Ideals der französischen „*citoyenneté*" wurde sie 2001 als erster Soziologe in den *Conseil Constitutionnel* berufen. Schnapper plädiert für ein politisches Verständnis des Prinzips der repräsentativen Demokratie in dem Sinne, dass ethnische oder andere Minderheiten nicht eine Person aus ihren eigenen Reihen als ihren direkten Interessensvertreter bestimmen müssen, sondern dass sie einen allgemeinen Volksvertreter mit dieser Aufgabe betrauen. So tritt Schnapper dafür ein, dass die tatsächlich bestehende kulturelle und religiöse Vielfalt in Frankreich zwar anerkannt, im täglichen Leben allerdings durch pragmatische Lösungen möglichst unauffällig gehandhabt wird.

Die Erhabenheit der Staatsbürgerschaft über religiöse, ethnische oder nationale Identitäten wird auch durch die recht späte Einführung der Geburtsortvariablen in der französischen Volkszählung deutlich (Simon, 1998). Bis in die 1980er Jahre wurde hier lediglich die offizielle Staatsbürgerschaft einer Person erfasst, nicht aber ihr Geburtsort. Anfang der 1990er Jahre wurde dann die Kategorie des „*immigré*" in der französischen Volkszählung geschaffen. Sie bezeichnet Personen, die als Ausländer im Ausland geboren wurden und entweder noch als Ausländer in Frankreich leben oder aber mittlerweile die französische Staatsbürgerschaft angenommen haben. Personen der zweiten Generation, die in Frankreich von ausländischen oder eingewanderten Eltern geboren werden, werden in dieser Zählung nicht erfasst.[33] 1998 entstand jedoch eine viel beachtete öffentliche Diskussion zwischen den Demografen Michèle Tribalat und Hervé le Bras. Während erstere dafür plädierte, ethnische Kategorien in die französische Volkszählung einzuführen, mit der Begründung nur so die Unterschiede zwischen den ethnischen Gruppen erfassen und eventuelle Diskriminierungen aufdecken zu können, argumentierte Hervé le Bras, dass gerade die Schaffung solcher Kategorien die Grundlage für Diskriminierungen biete, indem sie einen Unterschied herstelle, der in dieser Form in der französischen Republik keine

[33] Im Vergleich dazu wird in den Niederlanden eine Person dann als „*allochtoon*" bezeichnet und gezählt, wenn mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist. Siehe zum Thema der nationalen Paradigmen der Integration die in Osnabrück am IMIS von Michael Bommes und Dietrich Thränhardt organisierte Tagung „Nationale Paradigmen in der Migrationsforschung ", 13.-15.12.2002 - Osnabrück.

Bedeutung habe.[34] Seit dieser Debatte zum Ende der 1990er Jahre hat sich insbesondere der Haut Conseil à l'Intégration (HCI, Hoher Rat für Integration) für eine bessere statistische Erfassung eventueller Phänomene der Diskriminierung ausgesprochen (Haut Conseil à l'Intégration, 2002)[35], bis heute wird jedoch lediglich die Kategorie des „immigré" erfasst.

Auch in anderen Politikbereichen ist solch eine bewusste Ablehnung jeder Unterscheidung nach ethnischen Gruppen festzustellen: Ein oft zitiertes Beispiel ist die offizielle Gestaltung der französischen Stadtpolitik nach rein territorialen statt bevölkerungsbezogenen Kriterien. So wird seit den achtziger Jahren die Einstufung von Schulen in die Kategorie „bildungspolitische Prioritätszone" (*Zone d'Education Prioritaire, ZEP*), sowie die Einordnung bestimmter Vorstädte oder Stadtteile als „stadtplanerische Prioritätszone" (*Zone d'Urbanisation Prioritaire, ZUP*) ermöglicht. In beiden Fällen hat diese Einstufung eine stärkere Finanzierung und personalpolitische Unterstützung zur Folge. Und obwohl es sich tatsächlich in beiden Fällen um Gebiete bzw. Schulen mit vielen Migranten handelt, wird - zumindest auf konzeptueller Ebene und in den offiziellen Dokumenten - jeglicher Hinweis auf migrantenspezifische Maßnahmen vermieden. Ein weiteres Beispiel, bei dem eine spezifische Wahrnehmung und damit eine spezifische Behandlung verhindert werden soll, ist der Laizismus. Er verkörpert das republikanische Prinzip der staatlichen Nichtbeachtung einer ethnischen oder religiösen Identität im öffentlichen Raum und soll die Trennung von Kirche und Staat und die Neutralität des Staates gegenüber der Religion seiner Bürger garantieren. Das bedeutet auch, dass staatliche Institutionen - und hier insbesondere die als gesellschaftliche Hauptintegrationsmechanismen verstandene Schule und Armee[36] - das Bekenntnis zu einer bestimmten Religion oder Konfession vermeiden. Diese Einhaltung des Laizismus kann jedoch schwierig werden, wenn zwar nicht die Schule, so aber doch die Schüler auf den Ausdruck der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion Wert legen und damit die Schule „zwingen", von ihrer bisherigen „Blindheit" gegenüber ethnischen Minderheiten abzuweichen.

In dieser Hinsicht viel Aufsehen erregt hatte die 1989er Kopftuchaffäre (*affaire du foulard*) an einer staatlichen Schule, bei der mehrere kopftuchtragende Schülerinnen unter Bezug auf den geltenden Laizismus der Schule verwiesen wurden. Der Konflikt endete vorerst mit der durch den *Conseil Constitutionnel* ge-

---

34 Im Übrigen äußerte Le Bras (1998) sich kritisch gegenüber der Möglichkeit präzise wissenschaftlich mit ethnischen Kategorien, die auf Selbsteinschätzung beruhen, zu arbeiten. Siehe zur Selbstkonstruktion solcher ethnischer Identitäten Mary Waters (1990).

35 So wurde auch im Juli 2004 das vom HCI abhängige, so genannte *Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration* (Beobachtungsstelle für die Statistiken der Einwanderung und Integration) unter der Leitung von Jacqueline Costa-Lascoux geschaffen, das sich auch mit Fragen der Diskriminierung auseinander setzen soll.

36 Seit der Einführung einer Berufsarmee und der Abschaffung der Wehrpflicht für Jahrgänge jünger als 1976 hat die Armee jedoch ihren in dieser Hinsicht zentralen Stellenwert verloren.

stützten Ablehnung einer prinzipiellen Ausschlussregelung. Mit dieser Einzelfall-Regelung, so lässt sich retrospektiv feststellen, wurde das Problem jedoch nicht definitiv gelöst, da die Mitte-Rechts-Regierung zur Klärung dieser Frage im Juli 2003 die „Kommission zur Anwendung des laizistischen Prinzips" (*Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République*) unter der Leitung von Bernard Stasi einberief. Die in diesem Zusammenhang entstehende Diskussion um ein Kopftuchverbot kam einem heiklen Jonglieren mit allgemeinen laizistischen Werten als Legitimationsbasis einerseits und einer spezifischen Maßnahme gegen das muslimische Kopftuch als Stein des Anstoßes andererseits gleich. Da nicht alle religiösen Zeichen aus der Schule verbannt werden sollten, hat die Kommission eine recht spitzfindige Unterscheidung zwischen „*ostensible*" und „*ostentatoire*" getroffen, die umgesetzt in die Praxis bedeuteten, dass Kopftuch, Kippa und große Kreuze verboten, kleine Kreuze, Davidstern und die Hand von Fatima jedoch gestattet bleiben.[37] Das entsprechende Gesetz trat im September 2004 in Kraft. Sollte sich ein(e muslimische) Schüler(in) nun dem Laizitätsgebot widersetzen, so ist der Schulleiter nun dazu angehalten, zunächst den Dialog mit der entsprechenden Schülerin zu suchen, sie aber ggf. aus der Schule auszuschließen. In diesen Fällen tritt bei schulpflichtigen Personen ein Fernunterricht per Korrespondenz an die Stelle des Präsenzunterrichts in der Schule. Aus diesem Bild ergibt sich die Erwartung, dass Frankreich auch in der konkreten Integrationsförderung für Zuwanderer spezifische Maßnahmen zu verhindern sucht. Dass dies jedoch nicht immer zutrifft, zeigt ein Rückblick auf die französische Integrationsförderung, die stark mit der Geschichte des FASILD verbunden ist.

Konkrete Integrationsförderung wurde in Frankreich jahrzehntelang durch den 1958 gegründeten und dem Ministerium für Arbeit und Soziales unterstehenden FAS (*Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en Métropole et pour leurs familles* - Aktionsfonds für die muslimischen Arbeiter aus Algerien in der Metropole und für ihre Familien) durchgeführt. Der FAS sollte die Aufnahme der nach Frankreich einwandernden und als muslimische Franzosen aus Algerien bezeichneten Personen organisieren (Josset, 1998). Ab 1964 wurde der unter Beibehaltung des Akronyms in *Fonds d'Action Sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles* (Aktionsfonds für die ausländischen Arbeitnehmer und ihre Familien) umbenannte FAS dann auch für die Organisation und Finanzierung von Integrationsmaßnahmen anderer Einwanderer eingesetzt. Mit der Zeit deckte der in der FAS so eine große Bandbreite an Angeboten ab. Dazu gehörten lokale Beratungsstellen für Migranten, interkulturelle Angebote, Weiterbildungen für Migranten, Anti-Diskriminierungsprojekte und

[37] Während der Staatsrat (*Conseil d'Etat*) 1989 jene religiösen Zeichen verboten hatte, die als „*ostentatoire*" galten und einen Akt der Druckausübung, der Provokation, des Proselytismus oder der Propaganda darstellten, schlug die Kommission Stasi vor, religiöse Zeichen zu verbieten, die als „*ostensible*" gelten und auf die sofortige Erkennung einer Mitgliedschaft in einer religiösen Gruppe angelegt sind.

nicht zuletzt die territorial orientierte Stadtpolitik mit ihren Städteverträgen (*contrats de villes*). Seit seiner erneuten Umbenennung 2002 in FASILD (Unterstützungsfonds für Integration und den Kampf gegen Diskriminierungen, *Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations*) setzte der FASILD neben der Sprachförderung von Zuwanderern einen weiteren Akzent auf die Bekämpfung von Diskriminierungen, bevor er 2006 aufgelöst wurde.

Ab 1973 setzte sich zudem die 1966 gegründete Abteilung für Bevölkerung und Migration (DPM, *Direction de la Population et des Migrations*), Unterabteilung für Sozialprogramme für Migranten (*sous-direction des programmes sociaux en faveur des migrants*, PSM) des Ministeriums für Arbeit und Soziales für die Schaffung eines nationalen Aufnahmenetzwerks für ausländische Arbeitnehmer (*Réseau national d'accueil des travailleurs étrangers*) ein.[38] Das Netzwerk setzte sich aus einer Reihe von Kontaktpunkten in einer Vielzahl der (größeren) französischen Städte zusammen und sollte eine kohärente Struktur für die Aufnahme und Integration von Neuzuwanderern bilden. Es existierte bis 1991 und stellte damit über einen Zeitraum von fast 20 Jahren das Herz der französischen Aufnahme- und Integrationspolitik für Neuzuwanderer dar.

Zu Beginn der 1990er Jahre wurde jedoch von verschiedenen Seiten festgestellt, dass das Netzwerk von seiner ursprünglichen Effizienz eingebüßt hatte. Zudem hatten sich die Beratungsstellen von einer Informationsstelle für Neuzuwanderer zu einer allgemeinen Beratungsstelle für Migranten gewandelt. Ein Ministerialrundschreiben[39] verordnete 1991 die Abschaffung oder völlige Neuorientierung der zum Netzwerk gehörenden Kontaktpunkte. Viele Kontaktpunkte wurden abgeschafft und nur in einigen Städten blieben die Kontakt- und Informationsstellen unter einer neuen Form erhalten und wurden als Beratungsstellen auch weiterhin vom FAS finanziert.

1993 dann beschloss die *DPM*-Abteilung Bevölkerung und Migration (*Direction de la Population et des Migrations*) des Ministeriums für Arbeit und Soziales in einem Ministerialrundschreiben[40] die Schaffung eines so genannten *PDA* - „Départementsplan für die Aufnahme" (*Plan Départemental d'Accueil*). In allen französischen Départements sollte dieser *PDA* die Zusammenarbeit aller für die

---

38 Circulaire P.S.M. n° 10-73 du 30 mai 1973 relative à l'organisation d'un réseau national pour l'accueil, l'information et l'orientation des travailleurs étrangers et des membres de leurs familles. Der Begriff des *accueil* wird hier jedoch noch sehr wörtlich als erster Empfang auf dem Bahnhof, Hafen oder Flughafen und als Aufnahme in einer Übergangsunterkunft verstanden.

39 Circulaire DPM Nr. 91-20 vom 13.12.1991 relative au dispositif départemental d'accueil et d'information des étrangers dans les services publics ; siehe auch Circulaire DPM/ACI1 Nr. 2003-556 vom 3. Dezember 2003 relative à la suppression des bureaux d'accueil.

40 Circulaire DPM 93/10 du 12 mars 1993 relative au dispositif départemental d'accueil des familles rejoignantes.

Aufnahme und Integration von Neuzuwanderern relevanten institutionellen Akteure wie etwa Arbeitsamt (*ANPE*), Familienversorgungsamt (*CAF*) oder Krankenversicherung (*CPAM*) sicherstellen. Aufgrund mehrerer Hindernisse wie etwa fehlender zusätzlicher Ressourcen bei den einzelnen Institutionen oder eines nur mäßigen Engagements des Präfekten des jeweiligen Départements[41] als Koordinator des PDA ist jedoch nur eine Minderheit der Départements dieser ministerialen Aufforderung nachgekommen. Das Ministerium steuerte dieser offensichtlichen Fehlimplementation jedoch zunächst nur schwach entgegen. Dies änderte sich auch nicht mit der Einführung der *Plate-Forme d'Accueil* (Empfangsplattform) in den Jahren 1998 und 1999, deren Existenz im Rahmen des PDA vorgesehen war.

Der kurze Blick auf die bisherige Integrationspolitik in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden hat zum einen gezeigt, dass es in der Konzeption, Darstellung und Wahrnehmung der Integrationspolitik in den drei Ländern zu deutlichen Unterschieden gekommen ist. Auf der Ebene der politischen Diskurse und öffentlichen Diskussionen finden sich dann auch am ehesten die in der Vergangenheit bei Vergleichen der drei Länder oft beschriebenen modellhaften Unterschiede wieder. In der konkreten Integrationsförderung hingegen werden diese Unterschiede schon geringer und zwar insbesondere in dem in dieser Arbeit fokussierten Bereich der von Hartmut Esser (2004) als ‚Kulturation' bezeichneten Integrationsförderung.

In der Tat haben alle drei Länder spätestens ab den 1970er Jahren Sprachkurse für Zuwanderer angeboten, die sich in einigen Fällen zunächst noch auf bestimmte Zuwanderergruppen konzentrierten, dann jedoch für Arbeitsmigranten und ihre Familienangehörigen ausgebaut wurden. In den Niederlanden hat es sich hierbei zunächst um dezentrale Strukturen gehandelt, erst seit 1997 existieren die so genannten ROCs (*regionale opleidingscentra*), die neben beruflicher Ausbildung auch einen Großteil der in den Niederlanden existierenden Sprachkurse anbieten. In Deutschland und Frankreich hingegen waren mit dem Sprachverband Deutsch e.V. beziehungsweise dem FAS schon früh relativ große Strukturen der Sprachförderung entstanden. Allerdings, und hier unterscheidet sich diese Art der Integrationsförderung zumindest konzeptionell von der mit den Integrationsprogrammen angestrebten Förderung, gab es kein Gesamtkonzept, d.h. keinen ‚Masterplan' nach dem diese Integrationsförderung konzipiert und organisiert worden wäre. Bei der Einführung der Integrationsprogramme wurde dieses angebebliche Manko genutzt, um die erwartete Effizienzsteigerung rhetorisch geschickt zu vermitteln: So wurde die bisherige Integrationsförderung als unkoordiniert, unübersichtlich und im Gegensatz zu einem Integrationsprogramm wenig effizient dargestellt.

[41] Der Präfekt stellt den Vertreter des französischen Staates auf der Ebene des *Départements* dar.

1.B. Status Quo der Immigration und Integration in den drei Ländern

Trotz ihrer unterschiedlichen Kolonial- und Einwanderungsgeschichte[42], die Frankreich, Deutschland und die Niederlande über Jahrzehnte hinweg bestimmt hat und auch noch heute die ethnische Zusammensetzung des jeweiligen Landes prägt, zeigt ein Blick auf die Einwanderungs- und Integrationslage zur Jahrtausendwende, dass sich die drei europäischen Länder mittlerweile vor in vieler Hinsicht vergleichbare Herausforderungen gestellt sehen: Seitdem sich die drei Länder angesichts der Ölkrise 1973/1974 für einen Einwanderungsstopp entschieden haben, ist neben einem Anstieg der Zahl der Asylbewerber in den 1990er Jahren und den daraufhin ergriffenen (wirksamen) Maßnahmen zur Senkung dieser Zahlen, die Familienmigration zum bedeutsamsten Einwanderungskanal unter Nicht-EU Bürgern (so genannten Drittstaatlern) geworden. Da Familienmigranten jedoch in allen drei Ländern den Ruf haben, nicht den Anforderungen des jeweiligen nationalen Arbeitsmarktes entsprechend qualifiziert zu sein, sehen sich Frankreich, Deutschland und die Niederlande derzeit gleichermaßen vor die Aufgabe gestellt, politisch auf diese unzureichende Qualifizierung zu reagieren. Im Folgenden soll kurz zusammenfassend die Einwanderungs- und Integrationssituation in den drei Ländern dargestellt werden.

Die Einwanderungssituation in Frankreich

Durch frühe Arbeits- und spätere Kolonialeinwanderung sind viele Italiener, Spanier und Portugiesen, sowie Algerier und Marokkaner nach Frankreich gekommen. Zu den neueren Gruppen sind neben Einwanderern aus westafrikanischen Ländern, wie Mali, Senegal und der Elfenbeinküste auch Einwanderer aus der Türkei zu zählen. Dazu kommt eine sich verändernde Flüchtlingsbevölkerung: Während in den 90er Jahren noch viele Flüchtlinge aus Kambodscha, Laos und Vietnam kamen, stammten 2003 47% aller anerkannten Konventionsflüchtlinge[43] aus Kongo Kinshasa, Sri Lanka, der Türkei, Russland, Serbien und Montenegro. Die ausländische Bevölkerung (s. Tabelle 1) in Frankreich setzt sich demnach zu 37% aus anderen Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums (hierunter die ehemaligen Anwerbeländer Italien, Spanien und Portugal), zu 17% aus Algeriern und zu 14% aus Marokkanern zusammen.

---

[42] Für eine ausführliche Darstellung der jeweiligen Migrationsgeschichte siehe für Deutschland: Klaus J. Bade (2000), Ulrich Herbert (2003) und Karen Schönwälder (2001); für Frankreich: Gérard Noiriel (1988); für die Niederlande: Jan Lucassen/Rinus Penninx (1994); für eine kurze Darstellung der niederländischen Migrationsgeschichte des 20. Jh. siehe auch Hans van Amersfoort/Mies van Niekerk (2003). Für einen Vergleich zwischen ‚neuen und alten' Zuwanderergruppen in mehreren europäischen Ländern siehe Leo Lucassen/David Feldman/Jochen Oltmer (2006).

[43] Mit „Konventionsflüchtlingen" sind Flüchtlinge gemeint, die unter die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) fallen. Bei einem Flüchtlingsstatus, der nicht über die GFK vergeben wird, ist die Rede von „subsidiärem Schutz" (Bouteillet-Paquet, 2001).

Tabelle 1: Ausländische Bevölkerung in Frankreich, 2002

Polen 1%
Andere 16%
DR Kongo 1%
Mali 1%
Senegal 1%
BR Jugoslawien 1%
Tunisien 5%
Türkei 5%
Marrokko 14%
Algerien 17%
andere EWR Länder 38%

Quelle: European Commission (2004)

Wie bereits erwähnt, stellt die **Familieneinwanderung** (zu Drittstaatlern, Franzosen und anderen EU-Bürgern) für Drittstaatler den bedeutendsten Kanal dauerhafter Einwanderung dar: Im Jahr 2002 stellte Familienmigration etwa ein Drittel der gesamten Einwanderung unter Drittstaatlern dar, gefolgt von Besuchern (8%), Flüchtlingen (7,5%), Arbeitern (6,5%) und anderen Kategorien (4,5%), wobei jedoch Asylsuchende, Saisonarbeiter und Arbeiter mit temporärem Aufenthalt (Forscher, Künstler, Praktikanten etc.) nicht in diesen Zahlen enthalten sind. Ein interessanter Unterschied lässt sich feststellen zwischen Drittstaatlern (unter denen die meisten Marokkaner und Algerier sind) und EU-Bürgern (siehe Tabelle 2): Da die EU-Bürger das Recht auf Freizügigkeit genießen, können sie auch aus Gründen der Arbeitsaufnahme nach Frankreich einreisen. So sind die Motivationen zur Einreise bei ihnen gleichmäßiger verteilt als bei Drittstaatlern:

Tabelle 2: Gründe für die Einreise nach Frankreich, 2002 (Lebon, 2004)

	Arbeit	Familie	Andere Gründe
Drittstaatler	7%	79%	14%
EU-Bürger	41%	30%	29%

Unter den **anerkannten Flüchtlingen** kamen im Jahr 2002 die meisten aus Kongo Kinshasa, Sri Lanka und der Türkei, wobei die nach Herkunftsländern unterschiedliche Anerkennungsquote im Durchschnitt bei 17% im Jahr 2002 (im Vergleich zu noch 30% 1992) lag. Die Zahl der **ausländischen Arbeitnehmer**

stellt sich zusammen aus Arbeitnehmern mit einer dauerhaften Arbeitserlaubnis von mindestens einem Jahr (6.500 im Jahr 2003) zu denen IT-Experten, Techniker, Manager und qualifizierte Arbeiter gehören, Arbeitnehmer mit einer zeitlich begrenzten Arbeitserlaubnis wie Forscher, Künstler und Praktikanten (10.138 im Jahr 2003) und schließlich Saisonarbeiter, deren Arbeitsvertrag sich maximal über 9 Monate erstrecken kann (14.566 im Jahr 2003). Für alle drei Kategorien gilt, dass ihre Zahl seit den siebziger Jahren konstant und stark abgenommen hat und erst seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wieder steigt. Die Zahl der ausländischen **Studenten** und zwar der Studenten aus Nicht-EU Staaten hat in den vergangenen Jahren drastisch zugenommen, während die Zahl der Studenten aus dem EWR von 45% im Jahr 1998 auf 15% im Jahr 2002 gesunken ist (Haut Conseil à l'Intégration/Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, 2004). Insgesamt ist die Zahl der ausländischen Studenten von 23.502 im Jahr 1998 auf mehr als das doppelte, nämlich 55.498 im Jahr 2002 angestiegen. Studenten aus Marokko, China, Algerien und Tunesien bildeten hier die größten Gruppen.

Die Zahl der **Asylsuchenden** ist in Frankreich schließlich bis zur Jahrtausendwende deutlich angestiegen (von 22.375 im Jahr 1998 auf 59.800 im Jahr 2003), dann jedoch in den letzten Jahren - wie in allen europäischen Ländern - gesunken. Dennoch war Frankreich im Jahr 2004 unter 50 industrialisierten Ländern (darunter die USA) das Land mit den meisten Asylanträgen (UNHCR, 2006: 4). Erklären lässt sich die hohe Zahl unter anderem dadurch, dass Frankreich neben der Genfer Konvention 1998 das so genannte *asile territorial* eingeführt hatte, dessen Anerkennungsquote zwar extrem niedrig war, durch die hohe Zahl an gestellten Anträgen jedoch zu teils mehrjährigen Wartezeiten mit quasilegalem Aufenthaltsstatus führte. Mit einem neuen Asylgesetz vom 10. Dezember 2003 führte Frankreich dann einen auf europäischer Ebene abgestimmten subsidiären Schutz ein, der das *asile territorial* ablöste.

Insgesamt ist für die Einwanderung nach Frankreich jedoch festzuhalten, dass, obwohl die Zahl der dauerhaft einreisenden Migranten aus Drittstaaten von 104.500 im Jahr 1999 auf 156.000 im Jahr 2002 anstieg und die französische Tageszeitung *Le Figaro* (14. April 2004) der amtierenden Mitte-Rechts-Regierung vorwarf, die Veröffentlichung des jährlichen Lebon-Berichtes (hier: Lebon 2004) aufgrund dieses konstanten Anstiegs auch während der eigenen Amtszeit aus wahltaktischen Überlegungen willentlich verzögert zu haben[44], es in Frankreich keine massive Einwanderung gibt. So liegt die statistische Kategorie des „immigré" (im Ausland geboren mit französischer oder ausländischer Staatsangehörigkeit) seit 1975 relativ konstant bei 7,4%. Zudem lässt sich - ver-

[44] In einem Artikel vom 14. April 2004 weist der Figaro darauf hin, dass die Zahl der legalen Einwanderer im Jahr 2002 (gesamt: 156.243) um insgesamt 16% gestiegen war im Vergleich zum Jahr 1998 und auch für das Jahr 2003, in dem die Mitte-Rechts-Regierung bereits an der Macht war, ein weiterer Zuwachs in der Einwanderung festgestellt. Darüber hinaus bemerkt die Autorin des Artikels, Marie-Christine Tabet, dass Einwanderergruppen wie die Studenten nicht in diesen Zahlen enthalten sind. Dabei war ihre Zahl in Frankreich in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen.

glichen mit Ländern wie Deutschland, Schweden und Griechenland, deren Bevölkerung nur durch Einwanderung wächst - das französische Bevölkerungswachstum nur zu einem geringen Teil auf Einwanderung zurückführen, da der Großteil „natürlich“ ist (Héran, 2004).

Die **Integrationssituation** dieser Zuwanderer spiegelt je nach Zuwanderergruppen und Integrationskriterium (z.B. Einbürgerungen, inter-ethnische Heiraten (Intermarriageraten), Bildungserfolge, Arbeitsmarktintegration) ein komplexes Bild wieder, das hier nicht ansatzweise vollständig diskutiert werden kann. Da die Integrationsprogramme jedoch ihr Augenmerk beständig auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern richten und dies u.a. mit der Verbesserung ihrer Sprachkenntnisse zu erreichen sucht, sollen zumindest diese beide Indikatoren kurz angerissen werden. Die **Arbeitsmarktintegration** von Ausländern in Frankreich zeichnet sich durch die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit insbesondere ausländischer Frauen aus Nicht-EU-Staaten aus (vgl. Tabelle 3).

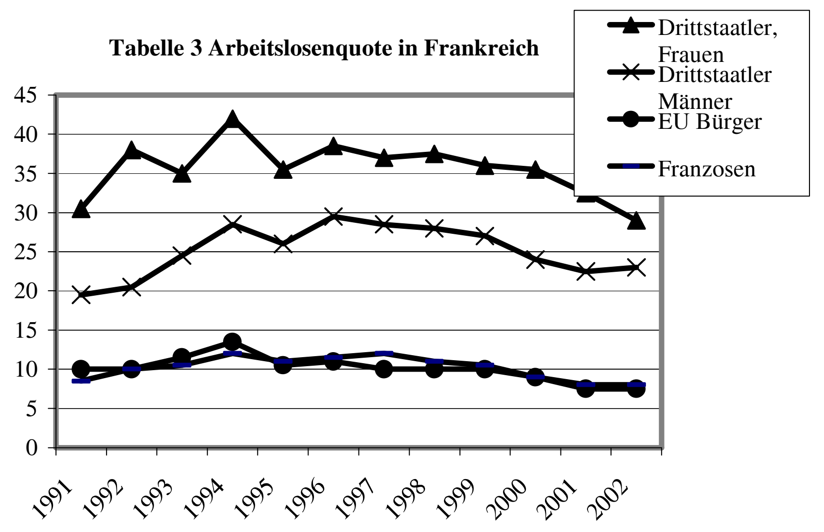


Tabelle 3 Arbeitslosenquote in Frankreich

In den vergangenen Jahren ist allerdings eine Annäherung an die Arbeitslosenquote ausländischer Männer aus Drittstaaten festzustellen. Allerdings ist auch die Arbeitslosigkeit ausländischer Männer aus Drittstaaten im Jahr 2002 in Frankreich noch ca. dreimal so hoch wie die Arbeitslosigkeit unter Franzosen (die ausländischer Frauen aus Drittstaaten ist beinahe viermal so hoch wie der französische Durchschnitt). EU-Ausländer hingegen weisen eine geringere Arbeitslosigkeit auf und unterschreiten zeitweise sogar die Arbeitslosigkeit der Franzosen.[45]

---

[45] Wie auch in anderen europäischen Ländern führt diese geringere Arbeitslosigkeit zu Spekulationen über die Ursachen, die zumeist mit der höheren Qualifikation der von ih-

Le Moing und Lebon (2002) erklären die hohe Arbeitslosigkeit unter Drittstaatlern durch Modernisierungsprozesse, die besonders ungelernte und niedrig produktive ausländische Arbeiter getroffen hätten. Denn durch den weiteren Wegfall niedrig produktiver Beschäftigungsverhältnisse oder deren Verlagerung in Niedriglohnländer verlören ausländische Arbeitnehmer ihre „Komplementarität" zu französischen Arbeitnehmern und träten mit ihnen in direkte Konkurrenz.[46] Darüber hinaus wird auch auf die Rolle von Diskriminierungen verwiesen, da beispielsweise die letzte Volkszählung von 1999 gezeigt hat, dass der Anteil der Arbeitslosen unter ausländischen Diplomierten (16%) doppelt so hoch liegt wie der Anteil unter allen Diplomierten (8%). So stellte auch der Haut Conseil à l'Intégration (HCI, Hoher Rat für Integration) fest, dass in Frankreich eine nichteuropäische Herkunft das Prekaritätsrisiko sowohl für (eingebürgerte) Franzosen wie für Ausländer erhöhe. Der HCI (2002: 14) unterlegte seine Aussage dadurch, dass der Prozentsatz der nach einjähriger Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden europäischen Ausländer bei 64% liege, der in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Franzosen bei 60% und der Anteil der Drittstaatler oder ihrer (französischen) Kinder bei nur 45% liege.

Sprachkenntnisse gelten als ein wichtiger, aber meist schlecht statistisch erfasster Integrationsindikator. In einer in den 1990er Jahren durchgeführten Studie (Tribalat/Simon/Riadey, 1996) wird auf Basis einer groben Selbsteinschätzung festgestellt, dass 74% aller Einwanderer aus Afrika südlich der Sahara frankofon sind (d.h. bereits vor der Einwanderung Französisch sprechen). Dies gelte für 61% der Algerier, 53% der Marokkaner, 50% der Einwanderer aus Kambodscha, Laos und Vietnam, aber nur für 9% der Spanier und 14% der Portugiesen. Auch wenn diese Studie weder die Repräsentativität einer Volkszählung noch die Genauigkeit eines standardisierten Sprachtestverfahrens besitzt, macht sie deutlich, dass der Anteil frankofoner Drittstaatler im Durchschnitt etwa 60% beträgt. Dieser Prozentsatz entspricht einer neueren Messung des Sprachstandes unter Neuzuwanderern (ebenfalls Drittstaatler), die im Jahr 2004 60% der Teilnehmer der Fördermaßnahme für Neuzuwanderer als frankofon einstufen (Lettre du *FASILD*, no. 61 juin-juillet 2004: 17) und im Jahr 2005 sogar 66% frankofone Neuzuwanderer ermittelten (HCI, 2006a: 255).[47] Diese hohe

---

rem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machenden EU-Bürger erklärt wird bzw. damit, dass EU-Bürger hauptsächlich bei konkreter Inklusionschance migrieren. Der *Haut Conseil à l'Intégration* (HCI, Hoher Rat für Integration) hingegen erklärt die geringere Arbeitslosigkeit unter EU-Ausländern in Frankreich dadurch, dass Portugiesen, Spanier und Italiener sich bei der Arbeitssuche vergleichsweise stärker auf Familiennetzwerke verlassen und diese Netzwerke vor allem im Bereich der öffentlichen Bauwirtschaft Arbeitsplätze bieten. Im Gegensatz dazu seien Drittstaatler in Frankreich nicht signifikant stärker im Bausektor vertreten und profitierten damit auch nicht von familiären Netzwerkstrukturen wie südeuropäische Ausländer dies täten (HCI, 2002: 14-15). Diese Erklärung wirkt jedoch sehr spezifisch und nicht ausreichend.

[46] Zum Verdrängungseffekt vgl. auch Straubhaar, 2003; Borjas, 1999; Teulings, 1995.

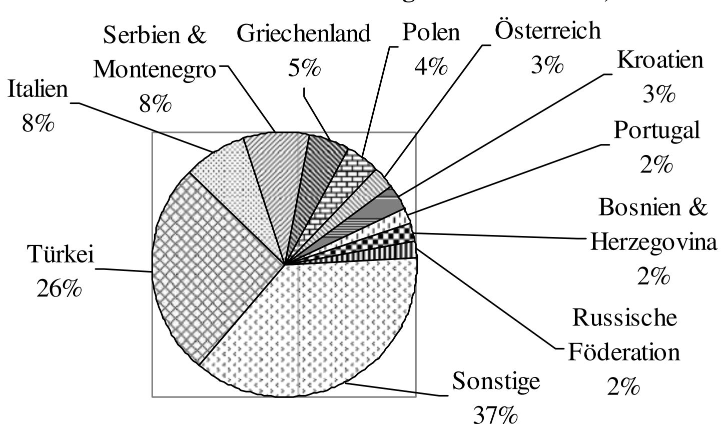
[47] Vgl. auch Direction de la Population et des Migrations, Bilan au 1er juin 2005, veröffentlicht unter: http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/index_accueil.htm.

Anzahl frankofoner Neuzuwanderer ist ein großer Vorteil, den Frankreich etwa gegenüber den Niederlanden und Deutschland genießt.

Die Einwanderungssituation in Deutschland

2004 lebten in Deutschland 6,7 Millionen Ausländer, die etwa 8,2% der Bevölkerung in Deutschland darstellen. Unter den Nationalitäten besonders stark vertreten sind die ehemaligen Anwerbeländer (siehe Tabelle 4).

Tabelle 4: Ausländische Bevölkerung[48] in Deutschland, 2003



Quelle: Integrationsbeauftragte (2004b: 4)

Seit 1996 eine Statistik über die Erteilung von Visa zum Zweck der **Familienzusammenführung** eingeführt wurde, ist zu sehen, dass die Nachfrage ständig gestiegen ist: Wurden 1995 knapp 55.000 Visa zu diesem Zweck erteilt, so stieg diese Zahl in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf 80.000 und erreichte 85.300 Visaerteilungen im Jahr 2002. Im Jahr 2003 sank diese Zahl erstmals wieder und erreichte 76.000. Dabei übersteigt seit dem Jahr 2000, unter anderem aufgrund der gestiegenen Einbürgerungszahlen, die Zahl der Zuzüge zu Deutschen die Zahl der Zuzüge zu Ausländern (Integrationsbeauftragte, 2004a). Darüber hinaus war **Fluchtmigration** insbesondere in den 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre ein wichtiger Einwanderungskanal nach Deutschland. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass die die deutsche Asylgesetzgebung lange Zeit eine der liberalsten in Europa war und erst durch eine Asylrechtsnovelle 1987 und dann insbesondere durch den so genannten „Asylkompromiss“

[48] Diese Zahlen erfassen nur die „tatsächlichen Ausländer“. Eingebürgerte Personen, ein Großteil der Spätaussiedler und in Deutschland von Ausländern geborene Kinder, die die Bedingungen des neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes erfüllen, sind nicht Teil dieser Statistik.

im Jahr 1993 restriktiver gehandhabt wurde. Als Folge sank die Zahl der Asylbewerber drastisch von 438.000 im Jahr 1992 auf 320.000 im Jahr 1993 und auf schließlich nur noch 35.600 Erstanträge auf Asyl im Jahr 2004 (BAMF, Statistik Aktuell Mai 2005).

Gleichzeitig mit einem Höhepunkt in der Asylmigration ist es 1992 auch zu einem Höhepunkt im Zuzug der **Spätaussiedler** gekommen, von denen fast 400.000 Personen einreisten.[49] Das „Kriegsfolgenbereinigungsgesetz" knüpfte die Anerkennung als Aussiedler an die Bedingung, einen gewissen „Vertreibungsdruck" durch einen Eintrag als „Deutsch" im Inlandspass und die deutsche Volkszugehörigkeit durch familiär erworbene Deutschkenntnisse nachweisen zu können (Klekowski von Koppenfels, 2003: 411). In den letzten Jahren wurden zudem verstärkt Diskussionen darüber geführt, dass sich die Gruppe der „Spätaussiedler" nur noch zu ca. 20% aus Personen zusammensetzt, die selbst über den Spätaussiedlerstatus verfügen, während die übrigen 80% mitreisende Familienangehörige sind. Die Einführung von Sprachtests für Spätaussiedler im Jahr 1997 und für ihre Familienangehörigen im Jahr 2005 zielte (obwohl dies so nie öffentlich kommuniziert wurde) auf die weitere Verringerung der Spätaussiedlerzahlen ab.[50] Diese Strategie erwies sich im Übrigen als erfolgreich, da etwa im Jahr 2000 48% der Testteilnehmer den Sprachtest nicht bestanden und die Zahl der Spätaussiedler kontinuierlich und stark sank.[51] Darüber hinaus wandern jährlich 15.000-20.000 jüdische Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion ein (Integrationsbeauftragte, 2004a) denen, ähnlich den Spätaussiedlern und ihren Familien, in integrationspolitischer Hinsicht eine im weiteren Verlauf der Arbeit zu diskutierende „Vorläuferrolle" zukommt.

Die **arbeitsmarktbezogene Zuwanderung** ist in Deutschland seit dem Anwerbestopp von 1973 vor allem durch die Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV[52]) geregelt, die in den Jahren 2001 bis 2003 jährlich etwas mehr als 370.000 Personen die Einwanderung nach Deutschland zum Zweck des Arbeitsaufenthaltes gewährte (Sachverständigenrat für Zuwanderung und Inte-

---

[49] Verschiedene Analysen (Joppke 1995; Bade/Oltmer, 1999; Klekowski von Koppenfels, 2003) haben die strategische Rolle der Spätaussiedler als ‚Flüchtlinge des Kommunismus' im Kalten Krieg hervorgehoben.

[50] Bei den Spätaussiedlern selbst werden allerdings keine (sicherlich der Integration dienlicheren) Hochdeutschkenntnisse getestet, sondern in der Familie vermittelte Dialektkenntnisse. Ziel des Tests ist nämlich nicht die spätere Integration der Spätaussiedler, sondern der Nachweis ihrer „deutschen Volkszugehörigkeit". Aus diesem Grund können auch die in einem Sprachkurs erworbenen Deutschkenntnisse nicht als Kriterium anerkannt werden. Für eine weiterführende Diskussion der Sprachkurse in den Herkunftsländern siehe Marina Seveker (2006).

[51] Im Jahr 2003 fiel sie mit 72.885 Personen auf den niedrigsten Stand seit 1986, im Jahr 2005 sank sie sogar auf 35.522 Spätaussiedler und ihre Familien, vgl. Pressemeldung des Aussiedlerbeauftragten Kemper vom 10. Januar 2006, „2005 – Spätaussiedlerzuzug weiter rückläufig", publiziert unter www.bmi.bund.de, zuletzt abgerufen am 16.4.2007.

[52] Für eine umfassende Diskussion der Steuerung der arbeitsmarktbezogenen Zuwanderung unter besonderer Berücksichtigung der Einführung der sogenannten „Green Card" siehe Holger Kolb (2004).

gration, 2004: 131). Hierunter fallen die Werkvertragsarbeitnehmer[53], deren Zahl 2003 im Jahresdurchschnitt 43.804 betrug. Im Vergleich dazu ist allerdings die Zahl der Saisonarbeitnehmer wie bereits seit Mitte der 1990er Jahre auch 2003 weiter angestiegen und erreichte 269.780 (Integrationsbeauftragte, 2004a). Damit stellen die Saisonarbeiter (unter denen ca. 80% polnische Staatsbürger sind) zusammen mit den Werkvertragsarbeitnehmern die größte Gruppe (87%) aller Arbeitnehmer aus Drittstaaten[54], die über die Anwerbestoppausnahmeverordnung (ASAV) nach Deutschland kommen. Neben der ASAV sind im Jahr 2003 2.285 hoch qualifizierte Migranten über Green Cards nach Deutschland eingereist. Inder waren die hier am meisten vertretene Nationalität, wobei IT-Experten aus Osteuropa diese zahlenmäßig noch übertroffen haben (Kolb, 2004: 89).

Im Bereich der qualifizierten Migration ist in den letzten Jahren zudem ein deutlicher Anstieg der **ausländischen Studierenden** zu verzeichnen. Kamen im Jahr 1999 noch 39.905 ausländische Studierende nach Deutschland, waren es im Jahr 2003 bereits 60.113 Personen (Integrationsbeauftragte, 2004a). Besonders auffällig ist dabei der starke Anstieg der chinesischen Studenten, deren Zahl sich zwischen 1999 und 2003 mehr als verdreifacht hat. Studenten aus China, Polen, Frankreich, Bulgarien und Spanien stellten 2003 die fünf häufigsten Herkunftsländer unter den ausländischen Studierenden in Deutschland dar.

Die Integrationssituation mit Blick auf die Indikatoren Teilnahme am Arbeitsmarkt und Sprachkenntnis zeigt, dass die **Arbeitslosigkeit** aufgrund der schlechteren Arbeitsmarktlage sowohl unter Deutschen als auch unter Ausländern insgesamt, dabei allerdings stärker unter Ausländern als unter Deutschen, gestiegen ist (s. Tabelle 5). Wie auch für Frankreich fällt auf, dass die Arbeitslosenquoten von EU-Bürgern deutlich niedriger sind als unter nicht EU-Bürgern und unterhalb derer der Deutschen liegen. Die Arbeitslosigkeit der Türken[55] hingegen ist deutlich höher und übersteigt die Arbeitslosenquote der Deutschen um das Doppelte (Sachverständigenrat für Zuwanderung 2004: 198).

---

53 Beschäftigte von Firmen mit Sitz im Ausland können auf der Grundlage eines Werkvertrages in Deutschland arbeiten. Hierbei handelt es sich um zwischenstaatliche Verträge. Die Löhne der Werkvertragarbeitnehmer müssen mit den deutschen Tarifen vergleichbar sein; Sozialabgaben zahlen sie in ihren Herkunftsländern.

54 Mittlerweile gehört Polen natürlich zur Europäischen Union.

55 Zu erwähnen ist, dass die Arbeitslosigkeit von Türken in manchen Städten und Ballungsgebieten, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, die 40%-Marke erreicht. So beträgt etwa die Arbeitslosenquote nicht-Deutscher Staatsangehöriger in Berlin im Jahr 2003 38,8%.

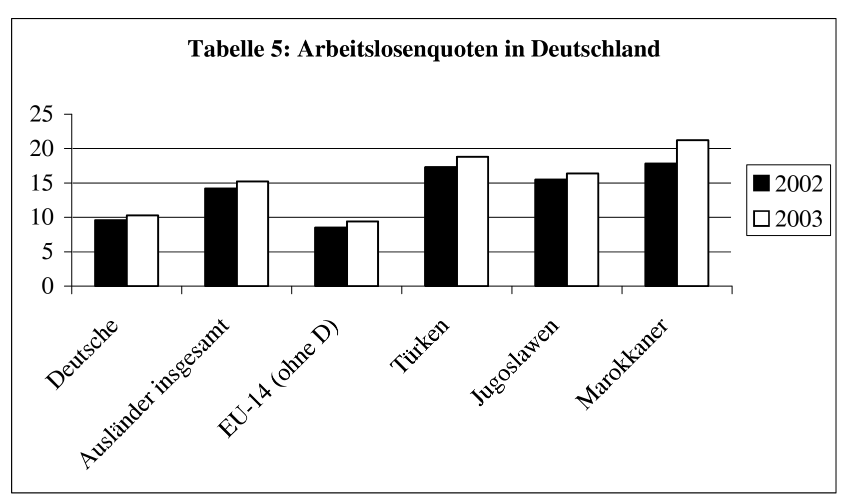


Tabelle 5: Arbeitslosenquoten in Deutschland

Quelle: Sachverständigenrat für Zuwanderung (2004: 198)

Für die **Sprachkenntnisse** der in Deutschland lebenden Zuwanderer liegen verschiedene Daten vor. Das Sozio-ökonomische Panel, eine seit 1984 vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) durchgeführte Wiederholungsbefragung, liefert Daten über die Sprachkenntnisse der in Deutschland lebenden Aussiedler sowie der in Deutschland lebenden Zuwanderer. Bei diesen Daten handelt es sich um Selbstauskünfte auf die Fragen, ob die betreffende Person über gute deutsche Sprachkenntnisse, bzw. über gute Schreibfähigkeiten in Deutsch verfügt. Diesen Daten zufolge verfügten im Jahr 2003 53% der aus der Türkei stammenden Zuwanderer und 80% der Aussiedler über gute deutsche Sprachkenntnisse (Statistisches Bundesamt, 2004: 578). Anzumerken ist allerdings, dass unter die Kategorie der Zuwanderer auch in Deutschland geborene Personen der zweiten und dritten Generation fallen.

Die Sprachkenntnisse von Neuzuwanderern hingegen werden erfasst in einer Befragung (Haug/Zerger, 2006: 14) von 1.304 Integrationskursteilnehmern[56] (Neu- und Altzuwanderern), die recht unspezifisch nach „vor der Einreise vorhandenen Deutschkenntnissen" fragt. Unter den 649 befragten Neuzuwanderern weist diese Befragung immerhin in 36,7% der Fälle (238 Personen) bereits vor der Einreise vorhandene Deutschkenntnisse aus. Hierbei handelt es sich zu einem guten Teil um Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, die aufgrund der bereits erwähnten gesetzlichen Regelungen dazu verpflichtet sind, vor der Einreise einen Test über vorhandene Deutschkenntnisse abzulegen.

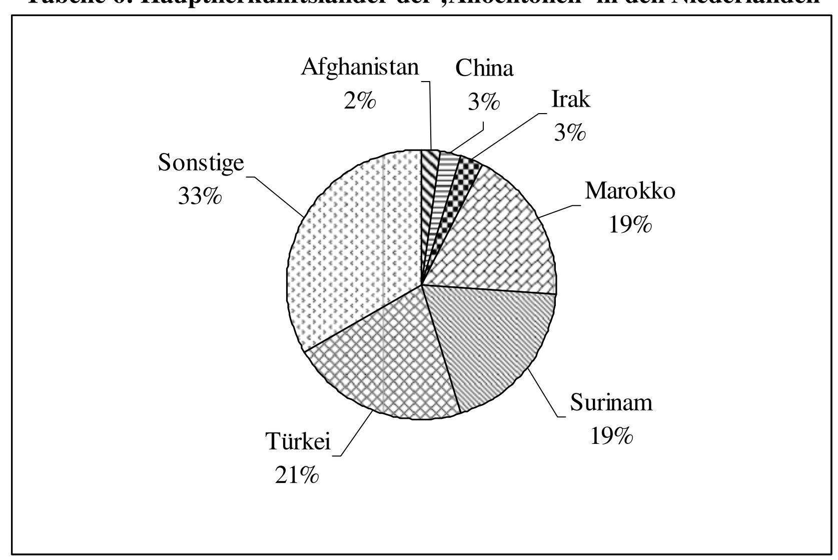
[56] Hier besteht ein Bias in der Studie, da durch die Stichprobenziehung unter Kursteilnehmern nur diejenigen Zuwanderer erreicht wurden, deren Sprachkenntnisse bei der Einreise unzureichend waren (sonst hätten sie keine Teilnahmeberechtigung für den Integrationskurs erhalten).

Die Einwanderungssituation in den Niederlanden

Die niederländischen Einwanderungsströme lassen sich in drei Kategorien unterteilen: Migranten aus den ehemaligen niederländischen Kolonien, Arbeitsmigranten aus dem Mittelmeergebiet sowie Flüchtlinge und Asylbewerber. Die niederländische Ausländerstatistik unterscheidet zwischen „Autochthonen“ (beide Eltern sind in den Niederlanden geboren) und „Allochthonen“ (mindestens ein Elternteil ist im Ausland geboren), so dass etwa auch in der 2. Generation in den Niederlanden lebende niederländische Staatsbürger als „allochtoon“ erfasst werden. Darüber hinaus wird in den Niederlanden zwischen „westlichen Allochthonen“ und „nicht-westlichen Allochthonen“ unterschieden. Hier spielt die niederländische Kolonialvergangenheit eine Rolle, da zwar neben der Türkei, Afrika und Lateinamerika auch Asien als „nicht-westlich“ gilt, jedoch eine Ausnahme für Japan und die ehemalige Kolonie Indonesien gemacht wird.

Basierend auf dieser Zählweise lag der Anteil der „allochtonen“ Bevölkerung (westlich und nicht-westlich zusammengefasst) zu Beginn des Jahres 2005 bei 19,1% (CBS: 2005). Für das Jahr 2003 nennt Han Entzinger (2003: 59) einen Prozentsatz von 17%, fügt jedoch hinzu, dass „lediglich“ 9% der niederländischen Bevölkerung selbst im Ausland geboren ist und auch im Ausland geborene Eltern hat. Darüber hinaus verfügten im Jahr 2000 ca. 4% der Bevölkerung in den Niederlanden nicht über einen niederländischen Pass (Böcker/Groenendijk, 2004: 317). Unter den Allochthonen stellen Türken, Surinamer und Marokkaner die drei größten Gruppen (Swiaczny, 2005: 97).

Tabelle 6: Hauptherkunftsländer der ‚Allochtonen' in den Niederlanden

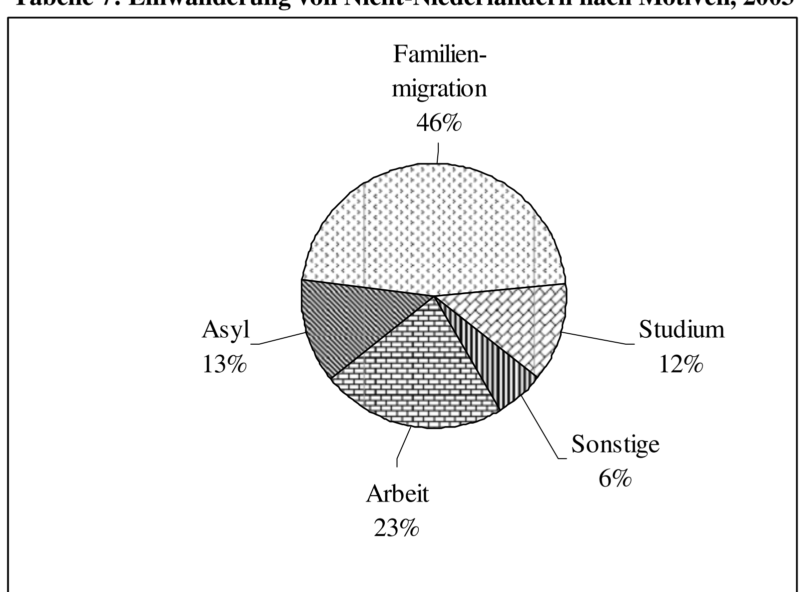


Quelle: CBS (2005)

Wie Tabelle 7 zeigt, macht **Familienmigration**[57], die in den Niederlanden unterschieden wird in Familienzusammenführung, Familiengründung und „mitwandernde Familienmitglieder" auch einen Großteil, nämlich fast die Hälfte der Gesamtzuwanderung (EU/EWR-Bürger und Nicht EU-Bürger) aus. Dabei überwiegt der Anteil der Drittstaatler bei der Familienmigration gegenüber EU- und EWR-Bürgern.

Allerdings gibt es Unterschiede etwa zwischen den Türken, für die 79,4% der Fälle Familienmigration das Einwanderungsmotiv ist, wohingegen Chinesen als eine neue Zuwanderergruppe das Studium als Haupteinwanderungskanal nutzen. So waren 47,7% aller 2004 in die Niederlande eingewanderten Chinesen Studenten (CBS, 2007). Darüber hinaus weisen Böcker und Groenendijk (2004: 317) darauf hin, dass unter den zum Zweck der Arbeitsaufnahme einwandernden Personen die meisten Bürger eines EU/EWR-Landes oder aber Bürger eines anderen wohlhabenden Landes wie Japan und die USA (Böcker/Groenendijk, 2004: 317) sind.

Tabelle 7: Einwanderung von Nicht-Niederländern nach Motiven, 2003



Quelle: CBS, eigene Berechnungen

[57] Ähnlich wie in Frankreich spielt die Familienmigration als Zuwanderungskanal unter Drittstaatlern eine noch größere Rolle als aus dieser Gesamtstatistik (Einwanderung EU- und Nicht-EU-Bürger) ersichtlich wird. So stellte die Familienmigration (*gezinshereniging* und *gezinsvorming*) im Jahr 2004 unter Türken 82% der Einwanderung dar, unter Marokkanern gar 85% (CBS, 2007).

In den Niederlanden ist die Zahl der **Flüchtlinge** in der Zeit von 1985 (weniger als 6.000 Personen) bis 1994 rasant auf 52.000 gestiegen. Zu erklären ist dies zum durch den Krieg in Bosnien, zum anderen durch den 1993 im Nachbarland Deutschland getroffenen Asylkompromiss, der die Aufnahmemöglichkeiten für Asylsuchende in Deutschland drastisch reduzierte (Böcker/Groenendijk, 2004: 313).[58] Nachdem auch die Niederlande eine Reform ihres Asylrechts durchgeführt hatten, sank die Zahl in der 2. Hälfte der 1990er Jahre auf durchschnittlich 36.000 Asylsuchende und erreichte im Jahr 2000 ein seit 20 Jahren nicht mehr gekanntes Minimum (Böcker/Groenendijk, 2004: 314-315).

Die Integrationssituation im Hinblick auf den niederländischen **Arbeitsmarkt** gestaltet sich prinzipiell schwierig, wobei es deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen ethnischen Gruppen gibt. Wie Tabelle 9 zeigt, liegt die Arbeitslosigkeit unter „westlichen Allochthonen“ (darunter auch Indonesier und Japaner) im Jahr 2004 gut drei Prozentpunkte über der Arbeitslosigkeit einheimischer Niederländer. Bei „nicht-westlichen Allochthonen“ steigert sich die Arbeitslosigkeit jedoch auf ein Verhältnis von 1:3. Besonders betroffen sind marokkanische Allochthone, deren Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den Autochthonen gut viermal höher liegt. Die Arbeitslosigkeit unter Surinamern beträgt hingegen ‚nur’ gut das Doppelte der der Autochthonen.

Tabelle 8: Arbeitslosigkeit in den Niederlanden in Prozent

	1995	*2000*	*2002*	*2003*	*2004*
Autochthone	7,0	3,0	3,3	4,2	5,2
Westl. Allochthone (inkl. EU/EWR)	11,0	5,0	5,2	6,9	8,3
Nicht-westliche Allochthone	26,0	11,0	10,5	14,4	16,0
Ausgewählte Nationalitäten:					
Türken	31,0	9,3	9,1	14,4	13,7
Marokkaner	32,0	12,9	9,8	17,0	22,3
Surinamer	19,0	9,1	8,2	10,0	11,5

(Quelle: CBS 2005)

Hinsichtlich der **Sprachkenntnisse** der neu in die Niederlande einwandernden Personen lässt sich festhalten, dass diese weitaus geringer ausfallen als in Frankreich und – wohl aufgrund der nichtvorhandenen Kategorie der Spätaussiedler - auch unter den deutschen Zahlen liegen. So zeigen die Statistiken eines nach der Einreise durchgeführten Sprachtests, dass mehr als drei Viertel aller Neuzuwanderer lediglich über das NT2-Niveau 0 (Significant, 2005: 50) verfügten, 15%

[58] Denise Efionayi-Mäder et al. (2001) zeigte auf, dass die Asylbewerberzahlen über einen längeren Zeitraum europaweit konstant blieben, sich aber für Einzelstaaten in dem Sinne änderten, dass sie in B stiegen, wenn A restriktiver wurde.

verfügten über Kenntnisse auf dem Niveau 1 und lediglich 8% über einigermaßen gute Kenntnisse auf dem Niveau 2.[59]

Ein zusammenfassender Vergleich der Integrationslage der Zuwandererbevölkerung in den drei Ländern wird durch statistische und methodische Verzerrungen erschwert. Denn in allen Ländern werden mit der Kategorie des Ausländers, *immigré* oder *allochtoon* unterschiedliche statistische Grundlagen verwendet. Klar ist jedoch, dass zum Zeitpunkt der Einführung der Integrationsprogramme und auch heute in allen drei Ländern, trotz der unterschiedlichen, teilweise kolonial geprägten Einwanderungsgeschichte die Familienmigration als wichtigster Einwanderungskanal unter Drittstaatlern dominiert.[60] Denn obwohl verschiedene Ausnahmen gemacht werden (Saisonarbeiter, hoch Qualifizierte etc.), ist eine explizite und dauerhafte Arbeitsmigration derzeit in keinem der drei Länder (offiziell) gewünscht. So überrascht es auch nicht, dass es durchaus strittige Diskussionen über den tatsächlichen Bedarf an Arbeitskräften in den drei Ländern gibt.

Für Deutschland zweifelte etwa Demetrios Papademetriou angesichts der dauerhaften Existenz einer recht umfassenden Schattenwirtschaft die von politischer Seite ausgegebene Einschätzung, Deutschland benötige keine unqualifizierten Arbeitskräfte, an.[61] Da es momentan jedoch in keinem der drei Länder politisch durchsetzbar ist, den Einwanderungskanal „Arbeit“ für Drittstaatler erneut offiziell zu öffnen, ruht die „Hauptlast“ der Einwanderung weiterhin auf dem aufgrund von internationalen Abkommen nur schwer steuerbaren Einwanderungskanal der Familienmigration. Bei dieser Gruppe von Zuwanderern wird in allen drei Ländern von einer ungenügenden Qualifizierung für die Anforderungen des nationalen Arbeitsmarktes ausgegangen. Und obschon zwischen den drei Ländern durchaus Unterschiede bei der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern festzustellen sind (die Deutschland ein vergleichsweise besseres Verhältnis bei der Arbeitsmarktintegration von Einheimischen und Zuwanderern bescheinigen) stellt sich die Arbeitsmarktbeteiligung unter Drittstaatlern in allen

---

[59] Arbeiten von Tubergen (2004a: 100, Tabelle 4, zitiert nach Esser, 2006: 188) zufolge verläuft der nach der Einreise einsetzende Spracherwerb verschiedener Zuwanderergruppen in verschiedenen Aufnahmeländern unterschiedlich gut (in englischsprachigen Ländern, sowie in den Niederlanden und Dänemark besser als in Deutschland, besonders schlecht in Flandern). Hartmut Esser (2006: 188) kritisiert allerdings diese essenzialistisch anmutende Aussage dahingehend, dass naheliegende Kontext-Variablen wie die politische Orientierung oder die sozialen Distanzen beziehungsweise die Gruppengröße nicht kontrolliert worden seien. Auch sei die linguistische Distanz nicht ausreichend beachtet worden, weshalb sogar davon ausgegangen werden könne, dass die beobachteten Unterschiede nichts anderes seien „als die Folge der ethnischen und linguistischen Komposition der jeweiligen Immigrantenpopulation“ (Esser, 2006: 190)

[60] Für eine Analyse der je nach Land unterschiedlichen Relevanz eines Einwanderungskanals und der dadurch oftmals entstehenden Missverständnisse bei internationalen Vergleichen siehe Claudia Finotelli (2006).

[61] Diskussionsveranstaltung des German Marshall Funds im Mai 2006 unter der Schirmherrschaft von Rita Süssmuth.

drei Ländern zum Zeitpunkt der Schaffung der Integrationsprogramme (im Übrigen auch darüber hinaus) als defizitär dar. Als Gründe hierfür werden zum einen Diskriminierungen angeführt, zum anderen aber auch eine mangelhafte Qualifikation und schlechte Sprachkenntnisse seitens der Zuwanderer.[62]

Damit stand, wie das folgende Kapitel 2 zeigen wird, die bisherige Integrationspolitik insofern ‚unter Beschuss', als dass es ihr nicht gelungen ist, diese Entwicklungen abzufangen. Zuwanderer wurden als eine Belastung für den Wohlfahrtsstaat, bzw. als potenzielle Empfänger wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wahrgenommen und dies zu einem Zeitpunkt, da das allgemeine Bewusstsein einer begrenzten Leistungsfähigkeit und notwendigen Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates wuchs. Um den Wohlfahrtsstaat zu ‚verschlanken' und damit ‚überlebensfähig' zu halten, sind seit Ende der 1990er Jahre Reformen vor allem in der Renten-, Gesundheits- und Arbeitsmarktpolitik eingeleitet worden. Diese Reformen treffen zunächst einmal alle sich innerhalb der Grenzen des nationalen Wohlfahrtsstaates befindlichen und damit zu den möglichen Empfängern staatlicher Wohlfahrt gehörenden Personen. Dabei werden jedoch besondere ‚Problemgruppen' ermittelt. Zuwanderer werden in der Arbeitsmarktpolitik stärker als in der Renten- oder Gesundheitspolitik aufgrund der Wahrnehmung einer mangelhaften Humankapitalausstattung als potenzieller ‚Problemfall' betrachtet. Die Schaffung obligatorischer Integrations- und Qualifizierungsangebote für Neuzuwanderer ist demnach migrantenspezifisch, gleichzeitig aber mit den für die Reintegration in den Arbeitsmarkt von Langzeitarbeitslosen getroffenen Maßnahmen vergleichbar. So gibt es in allen drei Ländern Regelungen, nach denen sich Langzeitarbeitslose, um (weiterhin) Bezüge in voller Höhe zu erhalten, zur Teilnahme an so genannten ‚Reintegrationsmaßnahmen' oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen verpflichten. Integrationsprogramme für Neuzuwanderer sind also gewöhnlicher Bestandteil der Reorganisation des Wohlfahrtsstaates.[63] Eine Besonderheit der zuwandererspezifischen Maßnahmen besteht allerdings darin, dass bei Zuwanderern nicht nur wohlfahrtsstaatliche Bezüge gekürzt, sondern auch aufenthaltsrechtliche Sanktionen getroffen werden können. Dennoch kann an dieser Stelle schon einmal festgehalten werden, dass das gestiegene Bewusstsein hinsichtlich der Knappheit vorhandener wohlfahrtsstaatlicher Ressourcen einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung der Integrationsprogramme für Zuwanderer geleistet hat.

Darüber hinaus wichtig bei der für die Schaffung der Integrationsprogramme relevanten Ausgangssituation ist die Abgrenzung von der bisherigen Integrationspolitik. Hier zeigt ein vergleichender Blick auf die drei Länder, dass es – mit Ausnahme der in Deutschland speziell für Spätaussiedler geschaffenen

---

[62] Gerade im deutsch-niederländischen Vergleich wird bisweilen argumentiert, Deutschland sei es besser als den Niederlanden gelungen, unqualifizierte Zuwanderer an der Einreise zu hindern (Koopmans, 2005). Böcker und Thränhardt (2002: 31) betonen allerdings, dass die dürftige Datenlage über die Qualifikationen neu zuwandernder Personen eigentlich keinen Vergleich und damit weder die Bestätigung noch die Zurückweisung dieser Annahme erlaube.

[63] Für den Denkanstoß danke ich Michael Bommes.

Maßnahmen – nirgendwo einen gesamtheitlichen Steuerungs- und Förderansatz im Bereich des von Hartmut Esser als „Kulturation" bezeichneten Aspekts der Integration gegeben hat. Damit hat sich die Einführung eines obligatorischen und kompakten Integrationsprogramms für Neuzuwanderer in der Außenkommunikation des politischen Systems als Policy-Reform darstellen lassen, die einem gestiegenen Bedürfnis an Effizienz Rechnung trägt. Im Gegenteil dazu wurde die bisherige Integrationsförderung entweder als zersplittert und konzeptlos (Deutschland, Frankreich) oder dem falschen Konzept erlegen (Niederlande) dargestellt.

Kapitel 2 Ähnliche Diagnosen und Kontroversen zur Integration

Während das erste Unterkapitel den immigrations- und integrationspolitischen Hintergrund in den jeweiligen Ländern dargestellt hat, vor dem die Integrationsprogramme entstanden sind, geht dieses zweite Unterkapitel auf die Diagnosen und Kontroversen ein, die der Einführung der Integrationsprogramme in allen drei Ländern vorangegangen sind oder sie begleitet haben. Dabei ist nur ein loser Zusammenhang zwischen der tatsächlichen Integrations- und Einwanderungslage und den jeweiligen Debatten zu beobachten.

2.A. Integrationsprobleme als Symptom einer ‚Krise des Wohlfahrtsstaates'

„Zweifelsfrei aber ist, dass *Migration für den Sozialstaat dann zum Problem* werden kann, wenn zu leicht, *zu großzügig* und zu unspezifisch flächendeckend Sozialtransfers über zu viele ausgeschüttet werden […]. Dann sind die *Migrationsprobleme* jedoch nicht spezifische Probleme der Migration, sondern generelle *Probleme des Sozialstaates*" unterstreicht Thomas Straubhaar (2002: 59-60). Sehr plakativ weist er so daraufhin, dass Migration und Integration vor allem dann Debatten auslösen, wenn sie mit dem Wohlfahrtsstaat in Verbindung gebracht werden.[64] Demzufolge beschäftigt sich auch ein wichtiger Teil der Debatten über Integration mit der Frage wie viel Einwanderung ein bestimmtes Aufnahmeland und der damit verbundene Wohlfahrtsstaat eigentlich vertragen können. Unter dem Schlagwort „Einwanderung in die Sozialsysteme?" fasste der mittlerweile wieder aufgelöste deutsche Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in seinem Gutachten von 2004 die Diskussionen um die Kosten und Nutzen von Einwanderung zusammen. Denn wie auch Loeffelholz et al. (2004: 3) anmerken, ist das Interesse an den fiskalischen **Kosten der Zuwanderung** seit dem Jahr 2000 spürbar gestiegen. Dabei ist es insbesondere in Deutschland und den Niederlanden zu umstrittenen Berechnungen dieser Kosten gekommen, in deren Mittelpunkt die Frage steht, ob Zuwanderer „Nettozahler" oder „Nettoempfänger" seien, d.h. wie sich die von ihnen gezahlten Steuern und Abgaben zu den von ihnen bezogenen staatlichen Leistungen verhalten.

In der Tat ist hiermit eine in den drei hier verglichenen (Wohlfahrts-) Staaten bereits seit Jahrzehnten bestehende **Konfliktlinie** vorgezeichnet zwischen denjenigen, die behaupten, Einwanderung sei eine Belastung für die Sozialsysteme und denjenigen, die dies für eine unzulässige Verallgemeinerung halten. Dabei markiert diese Trennlinie nicht nur wissenschaftlich-ökonomische, sondern ebenfalls politische Debatten: Gerade der Verweis auf eine „Einwanderung in unsere Sozialsysteme" wurde, wie Dietrich Thränhardt anmerkt (1995b:

[64] Spätestens seit dem 11. September 2001 gelten Migration und Integration jedoch auch als Problem aufgrund der in der Aufnahmegesellschaft vorhandenen Angst vor islamistischem Extremismus.

332), in einigen europäischen Ländern gezielt im Wahlkampf eingesetzt. Dabei gilt das Argument als durchaus heikel, wurde es doch beispielsweise in Frankreich mit großer Vorliebe von Jean-Marie Le Pen und seiner Front National aufgegriffen und damit dem ausländerfeindlichen, politisch rechten Flügel zugeordnet. So ist auch eine Rede Chiracs in Orléans vom 19. Juni 1991 aufgrund der Paraphrase „le bruit et l'odeur" als ausländerfeindlich in die Geschichte eingegangen. Aus Chiracs mittlerweile fast 15 Jahre alten „Lärm und Gestank" – Rede ist folgender Abschnitt besonders bekannt:

> „Unser Problem sind nicht die Ausländer, unser Problem ist die Überdosis. Es stimmt vielleicht, dass es heute nicht mehr Ausländer gibt als vor dem Krieg, aber es sind nicht dieselben Ausländer und das macht einen Unterschied. Wenn Spanier, Polen und Portugiesen bei uns arbeiten, verursacht das sicher weniger Probleme als wenn es sich um Muslime und Schwarze handelt […]. Wie bitteschön stellen Sie sich das vor?! Ein französischer Arbeiter, der zusammen mit seiner ebenfalls arbeitenden Frau ca. 15000 FF verdient und der auf dem Flur in der Sozialwohnung nebenan eine Familie sieht, zusammengepfercht mit einem Familienvater, drei oder vier Ehefrauen und so ungefähr zwanzig Kindern und der 50000 FF an Sozialleistungen verdient ohne dabei natürlich arbeiten zu gehen.... wenn Sie da noch den Lärm und den Gestank hinzufügen… tja dann wird der französische Arbeiter vom gleichen Flur wahnsinnig. Und es ist nicht rassistisch, dies zu sagen. Wir haben heute nicht mehr die Mittel, um der Familienzusammenführung stattzugeben. Und eines Tages müssen wir endlich die große Diskussion angehen, die sich unserem Land aufdrängt und die eine wirkliche moralische Debatte darstellt, nämlich herauszufinden, ob es normal ist, dass Ausländer gleichermaßen wie Franzosen von einer nationalen Solidarität profitieren können, an der sie sich nicht beteiligen, da sie keine Steuern zahlen" (Jacques Chirac, Rede vom 19. Juni 1991, Orléans; Übersetzung IM).

Aus dem politischen Wunsch der Inklusion von Zuwanderern und der Anerkennung ihres volkswirtschaftlichen, politischen und kulturellen Beitrags für diese Gemeinschaft heraus, betrachten Kritiker die Kosten-Nutzen Abrechnungen von Einwanderung und die Idee einer Exklusion von Migranten aus der Solidargemeinschaft als sinnlos und unmoralisch. Der französische Soziologe und Bourdieu-Schüler Abdelmalek Sayad (1986) kritisierte etwa Berechnungen der durch Ausländer im französischen Sozialsystem verursachten Kosten[65], indem er dar-

---

[65] In Frankreich hatten Absolventen der Elite-Verwaltungsschule ENA (*Ecole Nationale d'Administration*) 1984 einen Bericht über die Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen durch Migranten erstellt. Dieser Bericht spricht von einem „Ausgaben-" wie einem „Gewinnsaldo" und stellt fest, dass Ausländer in Frankreich in den frühen Achtzigerjahren mehr in die Kranken- und Rentenkassen einzahlen als sie an Leistungen aus diesen Kassen erhalten, während sie andererseits mehr Kindergeld erhalten als ihren Einzahlungen entspricht. Global gesehen, so die Studie aus den 1980er Jahren, sei „Einwan-

auf hinwies, dass man auch nicht die durch Diabetiker verursachten Kosten getrennt berechne. Als Antwort auf die als vereinfachend und polemisierend verstandenen Diskussionen des Für und Wider von Einwanderung betonen Verfechter einer gewollt pluralistischen Gesellschaft deshalb, dass die Berechnungen der „Kosten von Immigration“ über die Frage der Inanspruchnahme des Sozialsystems hinaus auch eine Reihe anderer Faktoren in Betracht ziehen müsse wie die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Einwanderer oder den für bessergestellte Einheimische entstehenden Vorteil kostengünstiger Arbeitskräfte. Wieder andere betonen eine „historische Schuld“, indem sie auf den maßgeblichen Beitrag von Einwanderern zum Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg und die darauf folgende Periode wirtschaftlicher Prosperität verweisen.[66] Darüber hinaus spielen bei der Kritik eines Ausschlusses von Zuwanderern von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen auch juristische Aspekte eine Rolle, denen zufolge europäische Staaten wie Deutschland, Frankreich oder die Niederlande in den vergangenen Jahrzehnten die Rechtspositionen von Ausländern und Einheimischen angeglichen haben (Davy, 2004) und diesen Schritt nicht ohne Weiteres wieder rückgängig machen können (vgl. Kapitel 8.B.).

In einer Reihe von insbesondere wirtschaftswissenschaftlichen Beiträgen ist jedoch diese Frage in den letzten Jahren verstärkt diskutiert worden. In den **Niederlanden** ist solch eine Diskussion über die ökonomische Dimension von Integration und Integrationsfähigkeit vor allem mit dem Namen Hans Roodenburg verbunden, der zusammen mit Rob Euwals und Harry ter Rele in „Immigration and the Dutch Economy“ (2003) zu der Erkenntnis kommt, dass – grob zusammengefasst - Einwanderung in den Niederlanden mehr Kosten als Nutzen verursache. So stellen Roodenburg et al. in Bezug auf den Arbeitsmarkt fest, dass eventuell entstehende Vorteile hauptsächlich den Migranten zufielen, während die bereits in den Niederlanden lebende Bevölkerung besonders dann von Verdrängungseffekten betroffen sei, wenn ihre Qualifizierungen denen der Zuwanderer entsprächen und sie sich somit in direkter Konkurrenz zu ihnen befänden.[67] Die Autoren rechnen auch damit, dass Kapitalbesitzer kurzfristig Gewinn

derung bisher durch einen positiven finanziellen Beitrag ausgeglichen.“ Allerdings könne sich dieser positive Saldo in der Zukunft in einen negativen verwandeln.

[66] Darüber hinaus werden verschiedentlich auch andere historische Ereignisse wie Sklavenhandel und Kolonialismus in Diskussionen über Kosten und Nutzen von Einwanderung erwähnt. So wurde in den vergangenen Jahren in Frankreich häufiger die Rolle der sogenannten „tirailleurs sénégalais“ diskutiert, senegalesische Scharfschützen, die während des 1. Weltkriegs meist in vorderster Front auf Frankreichs Seiten kämpften und während des 2. Weltkriegs im Widerstand aktiv waren. Da Frankreich die Renten dieser Scharfschützen seit 1959 nicht mehr angehoben hatte und einer Klage vor dem *Conseil d´Etat* statt gegeben wurde, musste die Regierung ab 1999 rückwirkend höhere Renten zahlen. Die sogenannte „Blutschuld“ wurde bereits vor der Klage während der *sans-papiers* Proteste im Jahr 1996 durch afrikanische Migranten aufgegriffen, die so eine Regularisierung erreichen wollten. Der französische Staat war jedoch nicht gewillt die auf diese Weise eingeklagte historische Verantwortung zu übernehmen.

[67] Zu dieser Feststellung kommt auch Thomas Straubhaar (2002).

machen, auf lange Sicht jedoch ebenfalls durch Einwanderung in ihrer jetzigen Form verlieren werden.

Ähnlich pessimistisch gestaltet sich ihre Berechnung des Einflusses von Einwanderung auf die Staatsausgaben. Die derzeit zu beobachtende Einwanderung – einzige Ausnahme seien die hoch Qualifizierten - könne kein wichtiger entlastender Faktor für den Staatshaushalt sein. Auch auf die „physische Umgebung“ im Sinne einer steigenden Bevölkerungsdichte gehen die niederländischen Wirtschaftswissenschaftler ein. Hier stellen sie fest, dass die Zunahme der Bevölkerungsdichte zwar einen Einfluss auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf haben könnte, aber nicht unbedingt auf das Durchschnittseinkommen der bereits in den Niederlanden lebenden Bevölkerung. Allerdings mache sich eine steigende Bevölkerungsdichte negativ im Verkehrsaufkommen, bei der Umweltverschmutzung und bei dem Verlust öffentlicher freier Räume bemerkbar. Aufgrund ihrer (hier stark resümierten) Ergebnisse empfehlen Roodenburg et al. (2003) zum einen, zukünftige Einwanderungspolitik restriktiv und selektiv zu gestalten. Insbesondere bei Familienmigranten könne die wirtschaftliche Selbstständigkeit dadurch vergrößert werden, dass sowohl finanzielle als auch aufenthaltsrechtliche Anreize (im Rahmen der durch internationale Verträge gegebenen Möglichkeiten) formuliert würden. Zum anderen stellen sie fest, dass eine hoch qualifizierte Immigration für die Niederlande von Vorteil sein könne.[68] Allerdings sei es ratsam, ein Nachfrage-basiertes System zu schaffen: bei der Einstellung eines Drittstaatlers müssten Firmen dann nachweisen, innerhalb des EWR keinen geeigneten Arbeitnehmer gefunden zu haben (Roodenburg et al., 2003: 14).[69] Etwas weniger pessimistisch äußert sich Harry van Dalen (2001), der unter dem Titel „Einwanderung: Fluch oder Segen für die niederländische Wirtschaft?“ zu dem Ergebnis kommt, dass sowohl die durch Einwanderung entstehenden wohlfahrtsstaatlichen Gewinne als auch die Verluste für die niederländische Wirtschaft verschwindend gering seien. Allerdings betont er, ähnlich wie Roodenburg et al. (2003), dass sich der stark ausgeprägte niederländische Wohlfahrtsstaat (den er als die „Achillesferse“ der Niederlande bezeichnet) negativ auf die Arbeitsmarktteilnahme von Migranten und damit ihren Beitrag zur niederländischen Wirtschaft ausgewirkt habe.

In **Deutschland** haben Hans-Werner Sinn et al. (2001: 226) und Herwig Birg (2002; 2003) ähnliche Berechnungen angestellt. Dabei stellte Herwig Birg (2003: 12) einen Umverteilungseffekt von Einheimischen zu Zuwanderern fest, den er auf 1.419 DM (ca. 726 €) beziffert, während Sinn et al. (2001: 226) darauf hinweisen, dass sich die fiskalische Bilanz je nach Aufenthaltsdauer der Zuwanderer verändert: „So erhalten Zuwanderer, die bislang höchstens 10 Jahre in

---

[68] Auch der niederländische Ökonom Coen Teulings (1995: 52) argumentiert gegen eine (unqualifizierte) Familienmigration. In einem höheren Maße würde jeder Staat von illegalen Einwanderern profitieren, die ihre Arbeits- und Integrationswilligkeit bereits unter Beweis gestellt hätten.

[69] Bei der angebotsorientierten Variante würde die Einreise dann gestattet, wenn der Kandidat bestimmte Bedingungen bzw. Qualifikationsanforderungen erfüllt.

Deutschland lebten, eine Prämie in Höhe von rund 4.600 DM (ca. 2352 €) pro Kopf und Jahr, Zuwanderer mit einer Aufenthaltsdauer von 10 bis höchsten 25 Jahre erzielen nur noch einen knapp halb so hohen Überschuss. Zuwanderer, die 25 Jahre und länger in Deutschland leben, weisen sogar eine positive Bilanz[70] in Höhe von rund 1.700 DM (ca. 869 €) pro Kopf auf." Diesen Berechnungen widersprechen Loeffelholz et al. (2004: 21) in ihrem Gutachten für den Sachverständigenrat für Migration. Hier berechnen sie einen Gesamt-Nettobeitrag von knapp 1800 € pro Zuwanderer (Sachverständigenrat, 2004: 211). Diese beträchtlichen Divergenzen gerade hinsichtlich des Zeitraums, innerhalb dessen ein Neuzuwanderer vom Nettoempfänger zum Nettogewinner wird, lassen annehmen, dass die Studien prinzipiell unterschiedliche Kosten etwa im Hinblick auf die Bereitstellung von Kollektivgütern in Betracht gezogen haben (Sachverständigenrat, 2004: 213; Tessel de Lange et al., 2003).[71]

Insgesamt lässt sich feststellen, dass **Kosten-Nutzen Rechnungen**, die lange als politisch inkorrekt galten und erst mit den neueren Debatten über eine unumgängliche Umgestaltung des Wohlfahrtsstaates an **Legitimität** gewonnen haben, ein ständiger Begleiter der Diskussionen um Einwanderung und Integration sind. Das gewisse Tabu, mit denen solche Berechnungen oder Aussagen über Kosten der Einwanderung belegt sind, begründet sich aus dem großen Potenzial zur populistischen Nutzung. So wurde das Statement „Einwanderung verursacht Kosten für den Wohlfahrtsstaat" zumindest in der Vergangenheit mit Politikern des rechten und sogar extrem-rechten Spektrums in Verbindung gebracht. Im Rahmen der allgemeinen wohlfahrtspolitischen Debatte sind hier einige Tabus gebrochen worden, doch machen auch die jüngsten ökonomischen Gutachten zu den Kosten der Einwanderung deutlich, dass es keine politisch neutrale Antwort auf diese Frage gibt. Vielmehr stellt die Komplexität des Themas den Gutachter vor die „Qual der Wahl": Welche Kosten sollen in das Kalkül einbezogen werden, welche herausgelassen werden? In einem Punkt sind sich die Ökonomen jedoch einig: qualifizierte Migration ist verträglicher für den Wohlfahrtsstaat (vgl. auch Sachverständigenrat, 2004: 212, 214). Dies ist auch Ausgangsüberlegung für die zum Ende der 1990er und in den frühen 2000er Jahren geschaffenen Integrationsprogramme.

---

[70] Mit der positiven Bilanz ist hier die der Aufnahmegesellschaft gemeint, d.h. die Rede ist vom Nettobeitrag, den ein Zuwanderer liefert.

[71] Der niederländische Ökonom Coen Teulings (1995) unterstreicht, dass der neoklassischen Theorie zufolge die Entlohnung eines Migranten seiner Grenzproduktivität entspricht, d.h. ein Migrant erhält einen Lohn, der der durch seinen Eintritt in den nationalen Arbeitsmarkt bewirkten Produktionssteigerung entspricht. Im Idealfall würde solch ein Einwanderer der Aufnahmegesellschaft also keine Kosten verursachen. Allerdings, so betont auch Teulings, wird die Umsetzung dieses Modells in der Praxis etwa durch bestehende Mindestlöhne oder auch wohlfahrtsstaatliche Arrangements verhindert, die dazu führen, dass ein Zuwanderer u.U. höhere Kosten verursacht als durch seine Grenzproduktivität abgedeckt werden.

Grenzen der Aufnahmebereitschaft

Im Verlauf der 1990er Jahre kam es in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden zum politischen Einsatz durchaus vergleichbarer **Metaphern**: 1998 wurde in Deutschland der damalige Innenminister Otto Schily für seinen Ausspruch „Die Grenze der Belastbarkeit Deutschlands durch Zuwanderung ist überschritten" kritisiert, da dieser Ausspruch zu stark an das durch die rechten Republikaner geprägte Motto „das Boot ist voll" erinnerte.[72] Mit diesem Ausspruch löste Schily eine umfassende Diskussion über Zuwanderung nach Deutschland, den Bedarf und die Kapazitäten des Landes aus. In den Niederlanden prägte der populistische Politiker Pim Fortuyn den Ausspruch Holland sei „voll" und es dürfe keine weitere Einwanderung mehr geben, insbesondere nicht von Muslimen (Böcker/Thränhardt, 2003b). In Frankreich verwendete Präsident Mitterrand 1989 in einem Fernsehinterview[73] als erster sozialdemokratischer Politiker den Begriff der Toleranzgrenze (*seuil de tolérance*) und wurde dafür stark kritisiert. Doch schon ein Jahr später bemerkte der ebenfalls sozialdemokratische Premierminister Michel Rocard mit Blick auf steigende Flüchtlingszahlen, dass „Frankreich nicht die Misere der ganzen Welt aufnehmen könne." 1993 verkündete schließlich der als besonders konservativ geltende Innenminister Charles Pasqua das politische Ziel von *zéro immigration* (Null Einwanderung).[74]

Entgegen der in diesen Äußerungen enthaltenen Annahme ist die Aufnahmekapazität der französischen, deutschen oder niederländischen Gesellschaft jedoch keineswegs eine feste Größe, die sich etwa aus verschiedenen wirtschaftlichen Indikatoren und der Anzahl oder der kulturellen Vielfalt der Zuwanderer errechnen ließe. Zwar spielen Faktoren wie etwa die Ausgangsqualifikationen der Zuwanderer bei Einreise eine Rolle, insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass die Aufnahmekapazität einer Gesellschaft weitestgehend durch deren Aufnahmebereitschaft und demnach stark durch Perzeptionen von und Kontroversen um Zuwanderung und Integration und nicht zuletzt durch den politischen Einsatz solcher Negativ-Aussagen selbst beeinflusst wird. Denn Integrationserfolge werden aufgrund der verdrängt und so ein gewisser grundlegender Integrationsoptimismus untergraben, d.h. die Aufnahmebereitschaft sinkt. Demnach ist nur von einem losen Zusammenhang zwischen der Realität und der Perzeption der

[72] Newsletter Migration und Bevölkerung, Ausgabe 01/99, abrufbar unter: www.migration-info.de

[73] Der Ausschnitt ist anzusehen unter: http://immigration-demographie.over-blog.com/article-4307550.html

[74] Darüber hinaus wurde in Frankreich auch die gefühlte kulturelle Nähe, in extremer Form vertreten durch Samuel Huntingtons (1998) These vom „Kampf der Kulturen", angeführt. So erklärte ein Regierungsberater Chiracs im Jahr 2002, die Schaffung obligatorischer Integrationsverträge, inklusive Sprach- und Gesellschaftskundekurs sei nötig gewesen, da die bisherigen Integrationsmaßnahmen aus einer Zeit stammten, in der ein Großteil der Einwanderer aus einem der benachbarten Länder wie Spanien oder Portugal oder aus den ehemaligen Kolonien, mit denen Frankreich „ein Minimum an kulturellem Konsens teile", stammte. Dies sei jedoch nicht mehr der Fall bei den derzeitigen Einwanderergruppen aus Afghanistan, der ehemaligen Sowjetunion, der Türkei, dem Irak, China oder dem anglofonen Afrika.

Integration von Zuwanderern auszugehen (Böcker/Thränhardt, 2003b; Bade/Bommes, 2004: 19). Von Zuwanderern erzielte Integrationserfolge etwa in intergenerationeller Perspektive werden zum Teil ebenso aus den Diskussionen ausgeblendet wie die in den letzten Jahrzehnten weitgehend erzielte Gleichstellung von Ausländern im Zugang zu (wohlfahrtsstaatlichen) Rechten. [75]

Statt dessen wurden in den 1990er Jahren in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden eine Reihe durchaus unterschiedlicher Aspekte der **Integration als problematisch diskutiert**: ethnische Segregation in Städten und die damit einhergehende Konzentration von Migrantenkindern in bestimmten Schulen, schlechte Bildungserfolge der 2. Generation, fehlende Sprachkenntnisse bei Neuzuwanderern und bei bereits seit langem in Deutschland lebenden Migranten, religiöse und kulturelle Unterschiede, sowie die Abhängigkeit von Migranten von staatlichen Transferleistungen bzw. ihre zu geringe Erwerbsbeteiligung. Oftmals wurden diese Probleme auf ein mangelndes Engagement der Zuwanderer für ihre erfolgreiche Integration in die Aufnahmegesellschaft zurückgeführt. Hans Mahnig (2001; s.a. Mahnig/Wimmer, 2000) identifizierte vier Hauptfaktoren, die erklären, warum die Präsenz von Migranten ein wichtiges politisches Problemthema geworden ist: Erstens weist Mahnig auf die wirtschaftliche Rezession hin, die zu einer Wahrnehmung von Migranten als finanzielle Belastung für den Staat führte. Zweitens sei es vor allem in französischen und britischen Städten zu gewaltsamen Auseinandersetzungen gekommen, an denen viele junge Migranten der 2. Generation beteiligt waren. Dies habe das Verständnis von Migration als Bedrohung für den sozialen Frieden gefördert. Doch auch die rassistischen Übergriffe in allen westeuropäischen Ländern hätten zu ähnlichen Sorgen geführt. Darüber hinaus unterstreicht Mahnig (2001) auch, dass Informationen über die dramatischen Lebensumstände von Migranten als skandalös empfunden worden seien. Dies lässt sich in Teilen durchaus auch für die drei hier untersuchten Länder beobachten.

Neben der bereits dargestellten wohlfahrtsstaatlichen Debatte haben in **Frankreich** die (teils gewaltsamen) Auseinandersetzungen mit dem Islam und die turbulenten Debatten über das muslimische Kopftuch an staatlichen Schulen einen großen Einfluss auf die Polarisierung der Diskussion und die Konzentration auf ein „Misslingen der Integration" gehabt. Darüber hinaus haben die *sans-papiers*

---

[75] Dietrich Thränhardt (2002b: 351) spricht hier von einem „wohlfahrtsstaatlichen Konsens" und Kees Groenendijk, Elspeth Guild und Robin Barzilay (2000: 105) stellten in einer für die Europäische Kommission angefertigten Studie fest, dass alle Mitgliedsstaaten der EU 15 über einen dauerhaften Rechtsstatus für Drittstaatsangehörige verfügten, d.h. über einen sich dem Staatsbürger annähernden Status, den Tomas Hammar (1990) als „denizen"-Status und die EU als „langaufhältige Drittstaatsangehörige" bezeichnet. Der Bericht zeigt zudem, dass im Jahr 2000 keines der drei hier betrachteten Länder den sich rechtmäßig und langfristig aufhaltenden Zuwanderern den Zugang zum Arbeitsmarkt oder (bis auf eine Ausnahme in den Niederlanden) eine Absicherung durch das soziale Sicherungssystem verwehrte (Groenendijk/Guild/Barzilay, 2000: 106-108).

Proteste im Jahr 1996 mit der gewaltsamen Evakuierung einer besetzten Kirche (Fassin/Morice/Quiminal, 1997) und die von der Regierung in den Jahren 1997/1998 eingeleiteten Regularisierungen dafür gesorgt, dass die Frage der Migration und der Präsenz (illegaler) Ausländer in Frankreich stark in den Medien thematisiert wurden.

Darüber hinaus haben auch die gesamtpolitische Situation sowie konkrete Ereignisse einen Einfluss auf die Debatten gehabt, wie die verschiedenen Berichte des Haut Conseil à l'Intégration (HCI, Hoher Rat für Integration) zeigen: So veröffentlichte der HCI im Rezessionsjahr 1992 zunächst einen Bericht zur Situation der Einwanderer unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktfrage. Dem folgte ein weiterer Bericht (HCI, 1993) zur *intégration à la française*, d.h. einer Bestärkung des französischen Integrationsmodells und ein Bericht (HCI, 1995) über den Einfluss religiöser und kultureller Differenzen auf den Integrationsprozess. Nachdem der große Streik 1995 in den Medien als mögliche „Spaltung Frankreichs" diskutiert und in der Pariser Metro ein islamistisch begründetes Bombenattentat durch einen jungen Franzosen algerischer Herkunft[76] begangen worden war, entschloss sich der HCI zu einem Bericht über die Schwächung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, den Rückzug in die eigene Community und die Integrationssituation in den Vorstädten (HCI, 1997). Auch über die Existenz von Diskriminierungen und deren Bekämpfung veröffentlichte der HCI einen Bericht (HCI, 1998). In Begleitung des durch die Regierung initiierten Dialogs mit dem Islam folgte ein Bericht über den Islam innerhalb der Republik (HCI, 2000). Der noch vor den Präsidentschaftswahlen erschienene Bericht aus dem Jahr 2002 widmete sich dann zum einen erneut der Frage der Diskriminierung der in Frankreich lebenden Einwanderer der ersten und zweiten Generation, zum anderen aber auch der Empfangs- und Integrationspolitik für Neuzuwanderer. Nach dem Machtwechsel bei den Präsidentschaftswahlen und der politischen Neuausrichtung des HCI[77] wurde das Thema der Erstintegration von Neuzuwanderern erneut aufgegriffen (HCI, 2003) und fand auch, zum dritten Mal in Folge, in den jüngsten Bericht des Hohen Rates für Integration (HCI, 2006a) Eingang. Damit hat der HCI ein besonderes Augenmerk auf die neue französische Integrationspolitik für Neuzuwanderer gelegt, die als ‚Verbesserung der bisherigen Politik' präsentiert wurde.

---

[76] Der in Frankreich aufgewachsene und eigentlich als „integriert" geltende Khaled Kelkal galt als Anführer der Gruppe, die aus Sympathie mit der algerischen „*Groupe islamique armé*" das Attentat verübt hatte. Bei seiner Festnahme wurde Kelkal von der französischen Polizei erschossen. Kurz nach seinem Tod veröffentlichte „Le Monde" (7.10.1995) ein Interview, das der Bielefelder Soziologe Dietmar Loch im Rahmen seiner Dissertation drei Jahre zuvor mit Kelkal geführt hatte. In dem Interview wurde deutlich, dass sich der mutmaßliche Attentäter im Verlauf der Zeit immer weiter von der französischen Gesellschaft ausgegrenzt sah und darauf mit Kriminalität und Radikalisierung reagierte. In Frankreich entstand deshalb eine Diskussion über Exklusion in den Vorstädten und das damit verbundene Risiko einer Radikalisierung.

[77] Nach dem Regierungswechsel wurden alle Mitglieder des HCI inklusive der jetzigen Präsidentin Blandine Kriegel von der Mitte-Rechts-Regierung neu ernannt.

In den **Niederlanden** standen bei der Diskussion bestehender Integrationsprobleme die Ungleichheit zwischen Migranten bzw. den so genannten „Allochthonen“ und den einheimischen Niederländern im Vordergrund. In seinem Bericht von 1989 schrieb etwa der niederländische Rat für Regierungspolitik (WRR), dass der Diskurs über „Allochthone“ in den Niederlanden zwar durchweg freundlicher und toleranter sei als in anderen westeuropäischen Ländern. Dies treffe auch auf die politischen Zielsetzungen zu, die, so der WRR, zudem noch auf wissenschaftlicher Forschung beruhen. In einer Reihe von Gebieten unterscheide sich jedoch die Realität von den guten Absichten. So sei nirgendwo sonst in Westeuropa die Arbeitslosigkeit unter Allochthonen so hoch wie in den Niederlanden. Dies liege zum Teil daran, dass man (anders als die Bundesrepublik Deutschland) keine stringente Abschiebepolitik geführt habe. Die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit der zweiten Generation könne hierdurch allerdings nicht erklärt werden. Auch die Bildungsergebnisse unter Allochthonen blieben in den Niederlanden hinter den in den umgebenden westeuropäischen Ländern erzielten Ergebnissen zurück (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1989: 18). Der WRR führte diese vergleichsweise schlechten Integrationsergebnisse auf Mängel in der bisherigen Integrationspolitik zurück und zwar insbesondere darauf, dass man im Zuge der „Minderheitenpolitik“ Lern- und Fördermaßnahmen für Migranten (z.B. Sprachkurse) vernachlässigt habe. Diese offensichtlichen Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten forderten damit die Bewahrheitung der niederländischen Selbstbeschreibung als toleranter und erfolgreicher Aufnahmegesellschaft für Zuwanderer heraus.

Tabelle 9: Einstellungen zu Einwanderern und Minderheiten in ausgewählten europäischen Ländern 1995 (Befürwortungen in Prozent)

	Niederlande	Schweden	UK	Deutschland	Österreich	*ØWest-Europa*
Einwanderer erhöhen die Kriminalität	37	49	26	59	63	*46*
Einwanderer nehmen Arbeitsplätze weg	28	16	50	35	38	*34*
Einwanderer erbringen keinen wirtschaftlichen Beitrag	38	38	39	31	26	*38*
Der Staat soll die Erhaltung ihrer Sitten und Gebräuche unterstützen	21	20	16	41	40	*46*
Eigene Traditionen der Minderheiten sind positiv für das Zusammenleben	29	19	20	53	43	*43*

Quelle: ISSP 1995 (gesis.org/en/data_service/issp/search/index.htm), zitiert nach Böcker/Thränhardt (2003b: 6)

Mitte der 1990er Jahre zeigten verschiedene Studien zudem, dass einige Hauptideen des Multikulturalismus´ (s. die letzten zwei Aussagen in Tabelle 9) in den Niederlanden nur noch bedingt Unterstützung fanden (Böcker/Thränhardt, 2003b: 6; Böcker/Groenendijk, 2004: 348-349). Auch verdeutlichten Studien zu Vorurteilen gegenüber Migranten in den 1990er Jahren die Grenzen der niederländischen Toleranz gegenüber Zuwanderern (Meertens/Pettigrew, 1997: 66; Pettigrew, 1998: 84). So wurde gezeigt, dass in Frankreich und Deutschland deutlicher unverhohlene Vorurteile gegenüber Nordafrikanern, bzw. Türken geäußert wurden als in den Niederlanden gegenüber Türken oder Surinamern. Gleichzeitig jedoch waren die subtilen Vorurteile der Niederländer gegenüber Türken umfassender als die subtilen Vorurteile gegenüber Türken in Deutschland oder gegenüber Nordafrikanern in Frankreich. Thomas Pettigrew erklärte dieses Ergebnis mit einer stärker normativen Kontrolle in den Niederlanden: „In normative terms, this unique pattern outlines the famed "tolerance" of the Netherlands. There exists a stern Dutch norm against blatant prejudice. But subtle prejudice slips in under the norm, unrecognized as prejudice" (Pettigrew, 1998:84). Oberflächlich dominierte damit in den Niederlanden auch noch in den 1990er Jahren die normative Selbstbeschreibung einer toleranten und erfolgreichen Aufnahmegesellschaft, gleichzeitig entstanden Diskussionen wobei schon ab der Mitte der 1990er Jahre klar war, dass es hier durchaus einige Abstriche zu machen galt.

In **Deutschland** hingegen wurden die Diskussionen um die Aufnahmefähigkeit der deutschen Gesellschaft drastisch durch die rassistischen und äußerst gewaltsamen Übergriffe auf Ausländer in der ersten Hälfte der 1990er Jahre bestimmt. Gewaltbereite Neonazis verübten, teils mit (stillschweigender[78]) Zustimmung der lokalen Bevölkerung Brandanschläge auf die Wohnunterkünfte von Ausländern und Asylbewerbern. Den Anschlägen im sächsischen Hoyerswerda 1991 folgten Brandanschläge in Rostock und Mölln 1992. Bei einem Brandanschlag in Solingen im Mai 1993 starben mehrere Personen, andere wurden schwer verletzt. Beobachtet von der Weltöffentlichkeit stellten diese Ausschreitungen das wiedervereinigte Deutschland vor die Frage, ob der deutsche Verfassungsschutz sich in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu sehr auf eine radikale linke Szene als Gefahr für die Republik konzentriert habe und dabei "blind auf dem rechten Auge" geworden sei. Auch wurde eine starke moralische Reaktion ausgelöst (Thränhardt, 2002b: 355), da die ausländerfeindlichen Übergriffe das deutsche Selbstverständnis als ein Land, das den Nationalsozialismus aufgearbeitet hat, in Frage stellten. So führten die Anschläge auch zu den bis dahin größten Protestbewegung in der deutschen Nachkriegsgeschichte: In vielen Städten Deutsch-

[78] Bei den Gewalttaten gegen Ausländer in Hoyerswerda im September 1991 wurden Asylbewerber aus ihren Unterkünften vertrieben. Dabei klatschte ein Teil der Nachbarn Beifall. Auch in Rostock wurden Asylbewerber im August 1992 über vier Tage hinweg in ihren Unterkünften belagert und schließlich durch Brandstiftung an den Unterkünften und durch Übergriffe vertrieben, s.a. Bade und Oltmer (2004).

lands wurden so genannte Lichterketten zum Zeichen der Solidarität mit den in Deutschland lebenden Migranten gebildet (Böcker/Thränhardt, 2003b: 5).

Gleichzeitig einigten sich die politischen Parteien aus Regierung und Opposition 1993 im so genannten Asylkompromiss auf eine deutliche Reduzierung der Zuwanderung nach Deutschland. Nach dieser Senkung der Zuwandererzahlen versuchten die politischen Parteien die zuvor heftig geführte Asyldebatte[79] herunterzuspielen (Thränhardt, 1995b: 336), um das öffentliche Klima zu entspannen. Insgesamt ließen die Auseinandersetzung um die Asylfragen in den frühen 1990er Jahren eine stark polarisierte Debatte zwischen „Ausländerfeinden" und „Ausländerfreunden", zwischen „Integrationsgegnern" und „Integrationsbefürwortern" sichtbar werden.

Die von Mahnig (2001) beschriebene Debatte über eine Krise der Integration beschäftigt sich demnach nicht nur mit mangelhaften Integrationserfolgen auf Seiten der Migranten, sondern auch mit der Besorgnis oder sogar Ablehnung der jeweiligen Aufnahmegesellschaft hinsichtlich der Zuwanderung weiterer Ausländer. Politischer Handlungsbedarf wurde und wird demnach immer auf beiden Seiten gesehen, wobei sich die im Weiteren genauer analysierten obligatorischen Integrationsprogramme auf die Seite der Zuwanderer konzentrieren.

2.B. Diskussionen über eine „Krise" der Integrationspolitik und der Integrationsmodelle

In den Diskussionen über die Ursachen der wahrgenommenen Integrationskrise wird in allen drei Ländern eine mangelhafte oder fehlende Integrationspolitik vorheriger Jahrzehnte genannt. In Frankreich und Deutschland werden die Ölkrise, der darauf folgende Anwerbestopp und die dann einsetzende Familienmigration als der Moment ausgemacht, an dem eine Integrationspolitik hätte einsetzen müssen, aber ausblieb. Während die deutsche Integrationspolitik sowohl im Inland als auch im Ausland hauptsächlich kritisch betrachtet und oft - zumeist unter der Bezeichnung des „Gastarbeitermodells" – als segregations- statt als integrationsfördernd beschrieben wurde[80], galten die französische und die niederländische Integrationspolitik in ihrer Selbstbeschreibung und teils auch im Ausland als eine „Modelllösung." Ende der 1990er Jahre wurden solche positiven (Selbst-)Beschreibungen allerdings immer häufiger mit der wahrgenommenen „Integrationskrise" konfrontiert.

---

[79] So prägte etwa die CDU und insbesondere deren damaliger Generalsekretär Volker Rühe Anfang der 1990er Jahre im Anschluss an eine Kampagne der *Bild* Zeitung den Slogan „Jeder weitere Asylant ist ein SPD-Asylant" (Thränhardt, 2002b: 354-355; s.a. Thränhardt, 1996: 216). Die darauf folgende Wahl zeigte jedoch, dass es der CDU auf diese Weise nicht gelang, für sich Stimmen hinzu zu gewinnen, sondern dass sie der rechtsextremen Deutschen Volks-Union (DVU) und den ebenfalls rechtsextremen Republikanern zugespielt hatte (Thränhardt, 2002b: 354).

[80] Auch Dietrich Thränhardt (1996: 207-208) weist darauf hin, dass der lange aufrecht erhaltene Mythos der Rückkehr der Zuwanderer zur offiziellen Doktrin der „temporären Integration" geführt hat.

In allen drei Ländern gipfelte diese Kritik an der Integrationspolitik in der ersten Hälfte der 2000er Jahre in umfassenden und größtenteils **kritischen Berichten** zum durch die bisherige Integrationspolitik erreichten Stand der Integration der ausländischen Bevölkerung: In **Deutschland** stellte die nach ihrer Vorsitzenden benannte „Süssmuth Kommission" im Juli 2001 fest, dass eine ganzheitliche Integrationspolitik in Deutschland fehle und die bisherige pragmatische Lösung gerade anfallender Probleme lediglich zu kurzfristigen Integrationserfolgen geführt habe. Hinsichtlich der Aufgabe „Menschen anderer Herkunft und Kultur in unsere Gesellschaft [zu] integrieren" (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 199) merkt die Süssmuth Kommission an:

> „Die bisherige Politik des „pragmatischen Improvisierens" kann diese Aufgabe nicht erfüllen. Wenngleich beachtliche Integrationserfolge erzielt wurden, waren doch häufig kurzfristige Erfordernisse und punktuelle Überlegungen handlungsentscheidend. Eine systematische und übergreifende Herangehensweise fehlte, was die Integration der Zuwanderer in die Aufnahmegesellschaft erschwert hat. Wenn wir heute über die Grundzüge einer zukünftigen Integrationspolitik nachdenken, sollte ein integrationspolitisches Gesamtkonzept angestrebt werden, das die Bedürfnisse von Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern gleichermaßen berücksichtigt." (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 199)

Mit ihrem Plädoyer für die Einführung eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts vertritt die Süssmuth-Kommission allerdings eine zu verschiedenen wissenschaftlichen Arbeiten quer laufende Argumentation, da letztere vielmehr betonen, dass trotz des offiziellen „Wir sind kein Einwanderungsland-Diskurses" eben auf der pragmatischen Ebene Integration durchaus erfolgreich gefördert wurde (Bade/Bommes, 2004; Kolb 2004; Thränhardt 2002b).

In den Niederlanden und Frankreich ist, anders als in Deutschland, in den vergangenen Jahrzehnten kein dauerhafter „Integrationspessimismus" zu verzeichnen gewesen. Allerdings hat der deutliche und teils radikale Umschwung in den neueren Debatten dazu geführt, dass positive Nachrichten oft als übertrieben oder schlichtweg naiv empfunden wurden. Bezeichnend hierfür ist, dass das Parlament in den **Niederlanden** im Dezember 2002 eine Untersuchungskommission zu der Frage einsetzte, warum die Integrationspolitik der vergangenen 30 Jahre gescheitert sei. Als diese nach ihrem Vorsitzenden benannte Untersuchungskommission „Commissie Blok" dann im Januar 2004 ihren umfangreichen und sehr differenzierten Abschlussbericht[81] vorlegte, kam es zu lebhaften

[81] Vgl. Tijdelijke Commissie Onderzoek; für eine deutsche Übersetzung des Schlusskapitels siehe Übersetzung und Kommentierung des niederländischen Parlamentsberichts Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss von Dita Vogel für das ehemalige Landeszentrum für Zuwanderung in Nordrhein-Westfalen.

Diskussionen darüber, ob die Kommission nun Schönfärberei betreibe oder nicht. Die niederländische Tageszeitung *de Volkskrant* fasst in der Ausgabe vom 20. Januar 2004 die Reaktionen des Parlaments auf den Abschlussbericht der Kommission unter dem Titel zusammen „Eine positiv formulierte Integrationsnachricht kommt schlecht an" (*fraaie integratieboodschap komt slecht uit*). Darüber hinaus schrieb die Zeitung: „Aus seinem Grab heraus bestimmt Pim Fortuyn über die kritischen Fraktionsvorsitzenden: positiv über die Integration von Migranten zu sprechen ist tabu." Dabei, so der *Volkskrant*, könne der Bericht der „Commissie Blok" nun wirklich nicht auf einen Lobgesang der in den Niederlanden erreichten Integration und Integrationspolitik reduziert werden. In der Tat steht der Bericht durchaus kritisch zur bisherigen Integrationspolitik, der er Unbeweglichkeit vor bekannten Problemen bescheinigt. So wird auch die von den in den Niederlanden lebenden Migranten erreichte Integration nicht etwa als Resultat dieser Politik bezeichnet. Vielmehr, so heißt es, seien Integrationserfolge „trotz der geführten Integrationspolitik" erreicht worden.[82]

Im November 2004 folgte auch in **Frankreich** ein sehr kritischer Bericht des französischen Rechnungshofes über die „Aufnahme von Einwanderern und die Integration der Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund" (Cour des Comptes, 2004). Auch hier wurde in vieler Hinsicht ein Misslingen der letzten 30 Jahre französischer Integrationspolitik, die sich selbst als „blind gegenüber der Herkunft" bezeichnet, konstatiert. So kritisierte der französische Rechnungshof, dass sich die öffentliche Debatte im Themenbereich Migration und Integration über einen langen Zeitraum hinweg einzig und allein auf die Frage der Einwanderungskontrolle konzentriert habe und außerstande gewesen sei, klare Ziele für die Integration von Zuwanderern zu formulieren. Demnach sei es weder gelungen, eine Integrationspolitik zu formulieren, die der Vielzahl an unterschiedlichen Integrationsperspektiven Rechnung trage, noch sei die französische Regierung in der Lage gewesen, ihre Zielgruppe genau zu definieren (Cour des Comptes, 2004: 100). Schließlich seien in der jüngeren Integrationspolitik zu beobachtende Veränderungen eher konstatiert worden, nachdem sie bereits stattgefunden hatten, als dass sie als Teil einer übergreifenden Strategie geplant worden wären. Die genauen Inhalte der nationalen Debatten sollen nun im Folgenden etwas genauer dargestellt werden.

---

[82] In einer früheren Publikation merken Vermeulen und Penninx (2000b: 228) hinsichtlich der Frage nach einem Scheitern oder Gelingen der niederländischen Integrationspolitik eine regelmäßige Überzeichnung in die eine oder andere Richtung an: „That the developments over the course of the eighties made it necessary to readjust policy does not mean that the policy 'failed', as was repeatedly suggested at the time of the publication of the 1989 WRR report. Just as unjustified is the, in our eyes somewhat too optimistic, tone of the Contourennota 1994 (…) in which the government claims that the positive developments were the result of its policies." Damit stellen Vermeulen und Penninx generell einen einfachen Kausalzusammenhang zwischen einer bestimmten Politik und mit Blick auf diese Politik gemessene Ergebnisse in Frage.

Das Ende des multikulturellen Konsens' in den Niederlanden

Retrospektiv lässt sich die Kritik an der niederländischen multikulturalistischen Politik durch einen bereits 1997 von Jan Rath skizzierten sozialen Prozess zusammenfassen. In diesem Beitrag zeigt Rath auf, dass Mitglieder von Minderheitengruppen durch die niederländische Minderheitenpolitik als kulturell anders und damit sozialkulturell nicht konform und nicht in die westliche Kultur passend betrachtet würden. Damit würden sie zur Problemkategorie mit Bedarf an spezifischer Behandlung. Gerade diese Wahrnehmung von Minderheiten[83] als „unangepasst" führe jedoch dazu, dass sie von der „imaginären Gemeinschaft" (Anderson, 1983), in der bestimmte Werte und Verhaltensweisen gelten, ausgeschlossen würden. Rath stellte die Hypothese auf, dass die eigentlich beabsichtigte Unterstützung von Minderheiten durch ihre gesonderte Förderung den genau gegenteiligen Effekt zur Folge gehabt habe, da Migranten so als besonders hilfsbedürftig oder unwissend, selten jedoch als gleichwertige Partner verstanden worden seien. Durch die grundsätzliche Annahme und Akzeptanz von Alterität seien demnach notwendige Diskussionen und Auseinandersetzungen umgangen worden.

Auch der Publizist Paul Scheffer weist in seinem aus dem Jahr 2000 stammenden und heute noch viel zitierten Artikel „Het multiculturele drama" auf die schlechte sozioökonomische Situation der Einwanderer in den Niederlanden hin. Laut Scheffers Analyse hat die im Namen der Minderheitenpolitik viel gepredigte Toleranz gegenüber ethnischen Minderheiten und ihrer anderen Lebensweise letztendlich dazu geführt, dass die niederländische Öffentlichkeit im Namen dieser so genannten „Toleranz" die schlechte sozioökonomische Situation einer Vielzahl der in den Niederlanden lebenden Migranten ignorierte. Ruud Koopmans (2005) fügte dieser Debatte hinzu, dass diese Form des Multikulturalismus in den Niederlanden auch deswegen problematisch gewesen sei, weil Zuwanderer durch umfassende wohlfahrtsstaatliche Arrangements in einer parallelen Welt hätten verbleiben können, ohne etwa auf dem Arbeitsmarkt zu einer Auseinandersetzung mit der niederländischen Sprache und Kultur gezwungen worden zu sein.

Dabei ist die Frage, wie Integrationspolitik mit kulturellen Unterschieden umgehen sollte (im Übrigen nicht nur in den Niederlanden) ein prominentes Diskussionsthema. Die in Frankreich (zumindest theoretisch) praktizierte Zurückweisung der Manifestierung religiös-kultureller Unterschiede im öffentlichen Raum stand in den Niederlanden bisher nicht zur Debatte. Vielmehr stellte sich in den Niederlanden die Frage, in welchem Umfang die Etablierung anderer Kulturen zu akzeptieren sei. Ein auch von Scheffer geäußerter Vorwurf an die niederlän-

[83] In diesem Fall ethnische Minderheiten, wobei Rath denselben Prozess bei in der Vergangenheit als „asozial" klassifizierten Personen ausmacht und als „minorisering" bezeichnet.

dische Elite ist deshalb der „Kulturrelativismus“ [84], der eben darin bestünde, eigentlich als moralisch verwerflich empfundene Praktiken wie z.B. das Tragen von Kopftüchern, Mädchenbeschneidung oder Zwangsheirat zu relativieren und aus ethnologischer Perspektive als Teil einer anderen kulturellen Logik zu verstehen und zu entschuldigen.[85]

Scheffers Ruf nach einem „ehrlicheren Umgang“ mit den durch das Zusammenleben von Einheimischen und Migranten entstehenden Problemen charakterisiert die niederländische Philosophin Baukje Prins (2002) als „New Realism“, der gezielt angebliche Tabus durchbricht und sich gegen das Verdikt der *political correctness* stellt. Vertreter des „New Realism“ greifen „die Sorgen des Volkes“ auf und verstehen sich als dessen „Sprachrohr.“ In der kurzen Zeit, in der Pim Fortuyn zuerst in der Lokalpolitik Rotterdams und dann bis zu seiner Ermordung im Mai 2002 im nationalen Wahlkampf aktiv war, habe er diesen „New Realism“ in die niederländische Integrationsdiskussion hineingetragen. Als bekennender Homosexueller, der sich gegen die homophoben Äußerungen eines radikalen Rotterdamer Imams wehrte, verfügte Fortuyn über eine besondere Legitimität wenn er „keine Toleranz gegenüber den Intoleranten“ forderte und das deutlich aussprach, was viele bereits dachten.[86] Noch 2003 fasste Han Entzinger, der diesen Entwicklungen kritisch gegenüberstand, zusammen:

> „The debate has generated a respectable non-racist assimilationist view that can be opposed to the long existing multiculturalist option. It is therefore highly illustrative for the shift in Dutch immigration discourse.” (Entzinger, 2003: 80)

---

[84] Hier kann angemerkt werden, dass die Ethnologie bzw. Anthropologie in den Niederlanden als Disziplin wesentlich stärker in der Migrationsforschung vertreten ist als beispielsweise in Deutschland. Auch wenn sich die behandelten Themen längst nicht auf ethnologische Fragstellungen beschränken, so hat die disziplinäre Prägung sicherlich eine Reihe niederländischer Migrationsforscher zu Befürwortern des Multikulturalismus’ werden lassen.

[85] Han Entzinger (2003: 78-80) teilt Scheffers Argumentationsverlauf vom Drama der Herausbildung einer ethnischen (v.a. muslimischen) Unterklasse, deren illiberale Ideen die liberale Demokratie durchlöchern könnten, nicht. Er ist der Meinung, dass Scheffers Ansichten (ähnlich denen Bolkesteins) zehn Jahre früher als konservativ oder sogar rassistisch gegolten hätten. Doch während Bolkestein „lediglich“ von einem Gegensatz zwischen muslimischen und christlichen Werten gesprochen habe, sei Scheffer noch einen Schritt weiter gegangen und habe eine gemeinsame Ideologie verlangt.

[86] Die Lijst Pim Fortuyn (LPF) hat die Integrationsdebatte so stark verändert, dass ihr in diesem Bereich eine besondere Kompetenz zuerkannt wurde und sie nach den Wahlen im Mai 2002 - aus denen sie mit 17% der Stimmen als zweitstärkste Fraktion nach den Christdemokraten hervorgegangen war - das Integrationsressort erhielt. Aufgrund interner Streitigkeiten, die sofort nach der Wahl einsetzten, wurde die LPF jedoch regierungsunfähig und das Kabinett Balkenende I zerbrach nach nur 87 Tagen. In dem im Mai 2003 vereidigten Kabinett Balkenende II von Christdemokraten, VVD und D66 war die LPF dann nicht mehr vertreten.

Mittlerweile und insbesondere seit dem radikal-islamistisch motivierte Mord an Filmemacher und Kolumnist Theo van Gogh im November 2004 hat sich der von Entzinger als nicht-rassistisch assimilationistisch gekennzeichnete Standpunkt jedoch in der der niederländischen Integrationsdebatte durchgesetzt. In irgendeiner Form als kulturrelativistisch eingestufte Positionen gelten seitdem als endgültig entkräftigt und die Einforderung eines Minimalkonsens' mit Blick auf Demokratie und individuelle Freiheiten als unumgänglich. Damit wird im Allgemeinen von einem Ende des niederländischen Multikulturalismus' gesprochen.

Integrationspolitik in Deutschland – besser als ihr Ruf?

Schon in den 1990er Jahren haben vergleichende Untersuchungen (Werner, 1994; Doomernik, 1998; s.a. Thränhardt, 2002a) zur sozioökonomischen Integration von Migranten in Deutschland und den Niederlanden zu dem zunächst erstaunlichen Ergebnis geführt, dass das zahlenmäßige Verhältnis zwischen arbeitslosen Ausländern und arbeitslosen Einheimischen in Deutschland positiver ausfällt als zwischen ‚Allochtonen' und ‚Autochtonen' in den Niederlanden. In einer auch in der nicht-wissenschaftlichen Öffentlichkeit bekannt gewordenen Studie aus dem Jahr 2002 führte später der niederländische Soziologe Ruud Koopmans (2002; siehe auch 2003) einen ähnlichen Vergleich durch. Koopmans verwies auf die an sich paradoxe Situation, dass die sozioökonomische Integration von Migranten in Deutschland, wo es keine besondere Integrationspolitik gegeben habe, anscheinend erfolgreicher verlaufen sei als in den Niederlanden, wo eine besondere Politik gefahren worden sei. Wie bereits in Kapitel 1 dargestellt liegt in den Niederlanden zu Beginn der 2000er Jahre die Arbeitslosigkeit unter den so genannten „Allochthonen" bis zu viermal höher als unter einheimischen Niederländern. In Deutschland hingegen ist die Arbeitslosenquote unter Ausländern zu diesem Zeitpunkt „lediglich" doppelt so hoch wie die Gesamtquote. Diese Feststellung führte zu zahlreichen Diskussionen insbesondere in den Niederlanden.

Die einen interpretierten - ganz im Zeichen der Zeit[87] - die angeblich fehlende deutsche Integrationspolitik als Beweis für den Erfolg des Liberalismus, der auf das Eigenengagement des Neuzuwanderers setze. Andere unterstrichen, dass nicht etwa die Existenz oder das Fehlen einer spezifischen Integrationspolitik entscheidend für die erzielten Integrationserfolge von Zuwanderern sei, sondern vielmehr die Funktionsweise allgemeiner Strukturen und Einrichtungen. Klaus Bade und Michael Bommes (2000: 177) betonen das „strukturelle Integrationspotenzial der Bundesrepublik und der aufgrund dessen sukzessive voranschreitende soziale Integrationsprozess der Arbeitsmigranten und ihrer Familien

[87] Zu dem Zeitpunkt, als diese Diskussionen geführt wurden, plante die niederländische Regierung eine starke Liberalisierung ihrer Integrationspolitik, die u.a. die Abschaffung des bisher angebotenen staatlichen Integrationsprogramms für Neuzuwanderer vorsah (vgl. Kapitel 9).

in den Bereichen von Arbeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit sowie ihr Einbezug in die damit verbundenen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen." Und auch Anita Böcker und Dietrich Thränhardt weisen in ihrer Antwort auf Koopmans auf die Relevanz allgemeiner Strukturen hin: So böte der deutsche Arbeitsmarkt dank seines im Vergleich zu den Niederlanden noch intakten Lehrlings- und Ausbildungssystems jungen Migranten eine Chance zum Eintritt in den Arbeitsmarkt.[88] Auch sei die Vertretung von Migranten in Gewerkschaften und Betriebsräten in Deutschland wesentlich stärker ausgebildet als in den Niederlanden, wodurch ein gewisser organisationsinterner Schutz vor Diskriminierungen bestehe (Böcker/Thränhardt, 2003a; 2003b; 2006).

Trotz dieser vergleichsweise positiven Ergebnisse ist in Deutschland Integrationspolitik für Migranten als schlecht oder – ähnlich den Darstellungen Ruud Koopmans – fehlend verstanden worden. Diesbezüglich merken Klaus Bade und Michael Bommes (2000) an, dass die Gegner der amtlichen Migrations- und Integrationspolitik dabei auf zahlreiche Probleme für die Lebensführung der Arbeitsmigranten und ihrer Familien aufmerksam machten, die sie vorwiegend aus der Nichtakzeptanz der Einwanderungssituation ableiteten. Die oft skandalisierenden Beschreibungen reichten von den Folgen der Zugangssperren am Arbeitsmarkt für Eheleute und Jugendliche über existenzielle Unsicherheiten und familiäre Probleme, die aus unklaren Aufenthaltsperspektiven, Ehegatten- und Kindernachzugsregelungen resultierten, bis zu durch den Mangel an einer konsequenten Integrationspolitik eingeschränkten beruflich-sozialen Zukunftsperspektiven von Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien. Zudem seien die genannten Probleme dabei meist in einer Weise beschrieben, die sie als Beleg für die vermeintliche Gültigkeit jener offiziellen Selbstbeschreibung der Bundesrepublik als Nichteinwanderungsland erscheinen ließen - wenn auch in der Absicht, sie ungültig zu machen (Bade/Bommes, 2000: 177).

Für Deutschland lässt sich demnach festhalten, dass es zwar kein den Niederlanden oder Frankreich vergleichbares Modelldenken im Bereich der Integrationspolitik gegeben hat, das Fehlen eines positiv besetzten Integrationsideals jedoch nicht zu den vielleicht erwartbaren Problemen geführt hat. Allerdings konnte sich – anders als in den Niederlanden und Frankreich – auch keine positive Selbstwahrnehmung der eigenen Kapazitäten durchsetzen.

Von der Assimilation zur Integration? oder „Le roi est mort - Vive le roi!"?

Über Jahrzehnte hinweg wurde französische Integrationspolitik gegenüber Zuwanderern als eine Politik der Assimilation verstanden. Auch der Historiker Gérard Noiriel (1988) plädiert für eine Sozialgeschichte der „*assimilation nationale*." Gleichzeitig bemerkt er jedoch, dass dieser Begriff bereits in den 1980er

---

[88] Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass sich die Ausbildungsquote unter Ausländern in Deutschland gerade in den letzten Jahren deutlich verschlechtert hat (für viele: Granato/Uhly, 2006).

Jahren immer stärker mit einem Tabu belegt worden sei. In der Tat wurde der Begriff der Assimilation in den 1980er Jahren durch den Begriff der Integration abgelöst. Der Assimilationsbegriff hatte seine moralische Legitimität verloren, da er mit einer kolonialistischen Haltung der Absorption des anderen in Verbindung gebracht worden war und, so Noiriel, die zu erbringenden Anpassungsleistungen des Migranten überbetone. So ist der Begriff der Assimilation in den 1990er Jahren nicht mehr in offiziellen Texten zu finden – mit Ausnahme des Staatsbürgerschaftsgesetzes, welches einen „*procès-verbal d'assimilation*" (ein Assimilationsprotokoll) vorsieht.

Mit dieser Begriffsveränderung und den parallel in Europa geführten Debatten über das Für und Wider des Multikulturalismus' ist es in Frankreich zum Ende der 1990er Jahre auch zu einer neuen Handhabung kultureller Differenzen gekommen. Bezeichnend hierfür sind die Diskussionen um das Tragen des Kopftuchs in der Schule, welche zum Ende der 1980er Jahre durch flexible Einzelfallentscheidungen gelöst werden sollten. Diese Veränderungen in den 1990er Jahren beobachtete auch der ehemalige Minister unter De Gaulle, Pompidou und Giscard d'Estaing, Alain Peyrefitte, als er in einem Editorial des *Figaro* vom 11. Mai 1993 kritisierte, die französischen Sozialisten hätten auf die Einforderung der Assimilation (*l'exigence d'assimilation*) verzichtet, indem sie mit dem Multikulturalismus eine der französischen Kultur fremde Philosophie übernommen hätten (Lacorne, 2005: 185). Zwar ist diese Beurteilung zu weitgehend (Frankreich ist kein multikulturelles Land geworden), allerdings spiegelt sie durchaus wider, dass auch Frankreich sich in den 1990er Jahren mit Fragen der Anerkennung kultureller und religiöser Unterschiede in der laut republikanischem Modell als neutral geltenden öffentlichen Sphäre auseinandersetzen musste.[89]

Auch die bereits erwähnten Krisen in den zunehmend als gefährlich eingestuften französischen Vorstädten haben dazu beigetragen, die Effizienz des französischen Modells der Assimilation und der republikanischen Integration in Frage zu stellen. Zwar forderten die Jugendlichen die Ideale der französischen Republik (deren Bürger sie ja in den meisten Fällen durchaus waren) für sich ein, allerdings hat gerade dieses republikanische Modell eine extreme Exklusion in den *banlieues* nicht verhindert.

---

[89] Sehr interessant sind hier Analysen von Diana Pinto (2006), die argumentiert, dass die jüdischen Eliten in Frankreich zu einem starken Verfechter des republikanischen Modells der Nicht-Anerkennung religiöser und kultureller Unterschiede geworden seien. Sie begründet dies mit der Sonderposition, die die Juden in der V. Republik als Ausgleich für unter dem Vichy-Regime geschehenes Unrecht erhalten haben, etwa indem der Zentralrat der Juden in Frankreich (CRIF, *Conseil représentatif des institutions juives de France*) offizieller Diskussionspartner der französischen Regierung ist. In einer Art ‚Konkurrenz der Opfer' verteidigen die französischen Juden nun, so die These Diana Pintos, die aus dem an ihnen begangenen Unrecht resultierenden Privilegien gegenüber anderen nach Aufmerksamkeit strebenden Gruppen wie den Muslimen oder den Schwarzen Frankreichs (letztere fordern, u.a. mit einem Verweis auf die Shoah und die den Juden gewährten Privilegien eine Wiedergutmachung der Sklaverei).

Mit der in Frankreich wahrgenommenen Krise der Integration ist demnach nicht nur die Integrationspolitik der Regierung, sondern eine „Philosophie der Integration" (Favell 1998) in Frage gestellt worden. Diese Desillusionierung bezüglich des „französischen Integrationsmodells" als starkem Leitmotiv wurde dadurch bestärkt, dass zahlreiche Analysen auf das Fehlen einer durch solch ein Modell geprägten klaren staatlichen Integrationspolitik hingewiesen haben. In der Tat bemängelten verschiedene Autoren, dass es kein gesamtheitliches Konzept für eine französische Integrationspolitik gebe und der Staat zudem noch eigentlich ihn betreffende Aufgaben an Vereine und andere nicht-staatliche Organisationen abgebe (Faber, 2000; Poinsot, 2001). Auch der französische Rechnungshof konstatierte in seinem Bericht von 2004 das Fehlen einer gesamtheitlichen Integrationspolitik und merkte hierzu an, dass das Experiment, einen Staatssekretär für Integration einzusetzen, lediglich von kurzer Dauer gewesen sei (Cour des Comptes, 2004: 66). So war zwar Paul Dijoud 1974 der erste „se-crétaire d'état aux travailleurs immigrés" und damit für Integration zuständig, doch wurde diese Erfahrung nicht über die Regierungsperiode hinaus dauerhaft weitergeführt.[90] Die bisherige Integrationspolitik wird demnach oft deswegen als defizitär beschrieben, weil sie kaum steuernd in den Integrationsprozess eingegriffen habe (Cour des Comptes, 2004; HCI, 2002). Besonders während der 1960er und 1970er Jahre seien Zuwanderer geradezu durch den Arbeitsmarkt „verschluckt" worden, ohne die Qualifikationen zu erhalten, die sie vor einer späteren Arbeitslosigkeit bewahrt hätten. Deswegen wird - praktisch als Lernen aus den Fehlern der Vergangenheit - der „accueil", d.h. die Aufnahme nach der Einreise, als entscheidender Moment einer gegenwärtigen und zukünftigen Integrationspolitik gesehen.

Für das Frankreich der 1990er Jahre lässt sich demnach festhalten, dass die theoretische Gegenüberstellung zwischen Assimilation und Integration an Relevanz verloren und der Begriff der Integration den der Assimilation abgelöst hat. Gleichzeitig kann die Kopftuchaffäre von 1989 mit der Lösung einer flexiblen Einzelfallentscheidung als Ausdruck für einen zunächst großzügigeren Umgang mit kulturellen und religiösen Unterschieden in den 1990er Jahren gesehen werden. Dieses Eingehen auf gewisse gesellschaftliche und kulturelle Unterschiede ist das Ergebnis der verschiedenen Bewegungen, die seit Ende der 1960er und in den 1970er Jahren eine pluralistischere Gesellschaft einforderten: So wurde 1981 im Zuge dieser Veränderungen das bis dahin für Ausländer geltende Vereinsverbot aufgehoben, wovon vor allem die Bewegung der Maghrebiner zweiter Generation, die so genannten „beurs[91]" profitierten, die ein

---

90 Hier ist anzumerken, dass die letzte französische Regierung unter Chirac mit Azouz Begag ein Unterministerium für die Förderung der Chancengleichheit hatte (*Ministère délégué à la Promotion de l'Egalité des chances*) und Nicolas Sarkozy als neuer Präsident gleich ein ganzes Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und kooperative Entwicklung geschaffen hat.

91 Der Begriff entstammt der Jugendsprache „Verlan", bei der die Silben eines Wortes in umgekehrter Reihenfolge, d.h. von hinten (l'an-vers = verlan) gesprochen werden: Damit wird das Wort „arabe" zu „be-ara." Als Identitätsbezeichnung wurde der Begriff unter re-

„Recht auf Unterschied“ (*droit à la différence*) einforderten.[92] Die Ideen der Assimilation wurden jedoch nicht gänzlich fallen gelassen. Vielmehr ist seit der Jahrtausendwende und dem Regierungswechsel 2002 eine vorsichtige Rückkehr zu den grundlegenden Argumenten der Assimilation festzustellen. Das Kopftuchgesetz von 2004 ist Ausdruck solch einer erneuten Rückbesinnung auf einheitsstiftende Symbolik. Demnach gibt es keine Endsituation, auf die hin die (französische Assimilations-) Geschichte zu interpretieren wäre: Im Sommer 2004 wurden zwei französische Journalisten im Irak mit der Forderung in Geiselhaft genommen, Frankreich solle das im März 2004 gewählte Gesetz gegen das Kopftuch in staatlichen Schulen zurücknehmen. Hier fanden sich auch als konservativ oder radikal geltende religiöse Repräsentanten zu einem Aufruf für die Freilassung der Geiseln zusammen und unterstrichen, dass die Gesetze der französischen Republik auch die Gesetze der französischen Muslime seien. Anders als die Kritik in den Niederlanden, die zu einer Abkehr vom Multikulturalismus geführt hat, steht das französische Modell der Assimilation und des Republikanismus zwar bereits seit langem und (gerade durch die Ausschreitungen in Frankreichs Vorstädten) derzeit besonders intensiv unter Beschuss. Gleichzeitig hat es im Sinne einer Priorisierung der politischen bzw. bürgerschaftlichen gegenüber der kulturellen oder religiösen Zugehörigkeit nicht an Attraktivität verloren. In gewisser Weise streben die anderen europäischen Mitgliedsstaaten sogar in den vergangenen Jahren verstärkt auf dieses Modell zu wenn sie etwa aus Angst vor verfassungsfeindlichen Islamisten einen politisch-demokratischen Grundkonsens einfordern (vgl. Joppke, 2003; 2007).[93]

Zum Entstehungszeitpunkt der Integrationsprogramme war eine mangelhafte staatliche Integrationspolitik also ein bedeutender Teil der **kritischen politischen Selbst- und Fremdwahrnehmung**. In allen drei Ländern lautete ein zentraler Vorwurf, dass es eigentlich keine konsistente, dieses Labels würdige Politik gegeben habe oder sich diese Integrationspolitik (entgegen ihren Absichten) kontraproduktiv auf die Integration der Zuwanderer ausgewirkt habe. Der niederländische Multikulturalismus wurde kritisiert, weil er zu stark ethnische Doppelstrukturen gefördert und dadurch eine mögliche Integration von Zuwanderern in die Strukturen der Aufnahmegesellschaft verhindert sowie Auseinandersetzungen zwischen Zuwanderern und Einheimischen teilweise verpasst hätte. Als extremes Beispiel nennt Ruud Koopmans (2005: 2) hier den öffentlichen sozialen Wohnungsbau, der zu Hochzeiten des niederländischen Multikultura-

---

lativer Beibehaltung des französischen Lautbildes als „beur“ verschriftet. In heutigen französischen Rap-Songs findet man den Begriff des „beur“ ein weiteres Mal durch „Verlan“ verändert als „re-beu.“

92 Als jedoch der Slogan des „Rechts auf Unterschied“ durch die Front National im Sinne einer weiteren Betonung und Bewahrung der Unterschiede zweckentfremdet wurde, fand diese explizite Bewegung ein Ende (s.a. Brubaker, 2003: 44-45).

93 In den Debatten über Lehrerinnen mit Kopftuch an deutschen Schulen wurde etwa von einigen Befürwortern des Kopftuchverbots der französische Laizismus als Modell vorgestellt. Zu ähnlichen Diskussionen ist es auch in den Niederlanden gekommen.

lismus' sogar Wohnungen bereitstellte, die eine Trennung der öffentlichen und der privaten Sphäre, d.h. eine in einigen muslimischen Kulturen praktizierte Einteilung in die von Frauen oder Männern genutzten Teile einer Wohnung ermöglichten. Als diametraler Gegensatz zu diesem multikulturellen Ansatz kann die traditionelle französische „Integrationsphilosophie" verstanden werden, die eine besondere Förderung kulturell, religiös oder sozial begründeter Unterschiede bewusst ablehnte, um eine neutrale Beziehung zwischen dem Staat und seinen Bürgern herzustellen. Doch mit der beschriebenen Diskussion um Kopftücher in französischen Schulen sowie mit Ausschreitungen in den Vorstädten wurde auch das französische Modell einer Integrationspolitik hinsichtlich seiner Performanz kritisiert.

Gleichzeitig zeugen die beobachteten Kontroversen in Frankreich und den Niederlanden von einer gewissen Unsicherheit gegenüber der zu wählenden Politik: Pluralismus gilt im heutigen Europa als erstrebenswert. Doch die vergleichsweise geringen Integrationserfolge des niederländischen Multikulturalismus' haben eine multikulturelle Handhabung von Integrationsfragen in Frage gestellt. Da jedoch auch dem französischen Republikanismus zur Jahrtausendwende immer mehr eine zu große Realitätsferne und „Schönrederei" der tatsächlich existierenden Ungleichheiten vorgeworfen wurde, stellte sich die Frage wie spezifisch oder allgemein die Behandlung von Migranten sein sollte, um eine optimale Integration zu erreichen. Deutschland galt zu diesem Zeitpunkt kaum als Berater, da das Fehlen einer proaktiven politischen Gestaltung von Integration stets ein Hauptkritikpunkt im Hinblick auf Deutschland gewesen war. Insgesamt sollte ein verstärktes (Frankreich, Deutschland) oder anderes (Niederlande) Engagement des Staates dieser kritischen politischen Selbst- und Fremdwahrnehmung entgegenwirken.

Als **Fazit** zu Kapitel 2 lässt sich festhalten, dass sich die Kontroversen zum einen auf die Integrationssituation der Zuwanderer im Sinne einer unzureichenden Arbeitsmarktintegration und der sich daraus ergebenden Belastung für den Wohlfahrtsstaat sowie die damit in vieler Hinsicht verknüpfte Bereitschaft der deutschen, französischen oder niederländischen Gesellschaft weitere Zuwanderer aufzunehmen und zum anderen auf die Unzulänglichkeiten der bisherigen politischen Maßnahmen konzentriert haben.

Innerhalb der Kontroversen stellen sich eine Reihe normativer Fragen, die die Konfliktlinien in der Diskussion strukturieren. Stärkstes Strukturierungselement bei Kontroversen zum Wohlfahrtsstaat ist dabei die Frage nach der moralisch vertretbaren oder nicht vertretbaren Ungleichheit von Migranten (Bommes, 2003). Das Streben nach Gleichheit, bzw. die Rechtfertigung von Ungleichheiten im Hinblick auf wohlfahrtsstaatliche Rechte und weitere entscheidende Ressourcen stellt eine wichtige Herausforderung an die politische Handhabung der Frage und können zu einem Dilemma zwischen der idealerweise angestrebten und der tatsächlich realisierbaren Gleichheit (d.h. der real existierenden Ungleichheit) führen. Trotz bestehender Tabus hinsichtlich einer Ungleichbehandlung einzelner Bevölkerungsgruppen haben die neueren Debatten insbesondere

unter Ökonomen gezeigt, dass eine Andersbehandlung durchaus in Erwägung gezogen wird. Hierbei spielen Diskussionen um Kapazitäten auf Seiten der Aufnahmegesellschaft sowie um den Nutzen bestimmter Zuwanderergruppen eine wichtige Rolle, die durch den derzeit noch in Frankreich währenden Streit über die von Nicolas Sarkozy geprägte Unterscheidung zwischen ‚ausgesuchten, nützlichen Arbeitsmigranten' und einer ‚erlittenen, wenig nützlichen Familienmigration' exemplarisch verdeutlicht wird.

Fragen nach dem Ge- oder Misslingen von Integrationspolitik sind gerade in den 1990er Jahren als Debatten über die Notwendigkeit einer Berücksichtigung kultureller Unterschiede zwischen den beiden deutlich negativ besetzten Extrempolen „Assimilation" und „Parallelgesellschaft" geführt worden. Doch nicht nur abhängig von der jeweiligen politischen Couleur wurde der eine oder der andere Standpunkt vertreten. Auch innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen galt jeweils eine Position als besonders vertretbar: Während man sich in Frankreich also auf eine lange, an die französische Revolution anschließende Tradition der republikanischen Integration berief und man in den Niederlanden neben der multikulturellen Toleranz des Öfteren die eigene Fortschrittlichkeit und den damit verbundenen Reformeifer hervorhob, betonte man in Deutschland eher die Unzulänglichkeiten der eigenen Politik und formulierte den Wunsch, viel von den Niederlanden lernen zu wollen. Zum Ende der 1990er Jahre kommt es jedoch in allen drei Ländern zu einer Unzufriedenheit mit der bisherigen Integrationspolitik. Hieraus erwächst die Forderung, der Staat solle „seine Aufgabe", nämlich die der Integrationsförderung für Zuwanderer, besser wahrnehmen.

Damit war die Darstellung und die Wahrnehmung der bisherigen Integrationspolitik und Integrationsförderung als unzureichend, schlecht organisiert oder ideologisch verbrämt ein wichtiger Ausgangspunkt für die mit der Schaffung der Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden verbundenen öffentlichen Kommunikation: die Integrationsprogramme sollten eine grundlegende Neuerung, gar einen Paradigmenwechsel sein und als solche die Integrationsförderung revolutionieren.

Kapitel 3 Das zugrunde liegende Problemverständnis

Die vorherigen Kapitel haben deutlich gemacht, dass die Situation zum Zeitpunkt der Schaffung von Integrationsprogrammen vor allem durch das Aufeinandertreffen in der öffentlichen Wahrnehmung einer Krise des Wohlfahrtsstaates und einer Krise der Integration von Zuwanderern insbesondere auf dem Arbeitsmarkt dominiert war. Damit stand auch die bisherige Integrationspolitik in den drei Ländern deutlich unter Beschuss. Wie im weiteren Verlauf der Arbeit noch zu zeigen sein wird, verfolgen die drei hier verglichenen Länder demnach mit der Schaffung von Integrationsprogrammen eine Optimierung ihrer Integrationspolitik im Sinne einer Entlastung des Wohlfahrtsstaates. Die mit der Einführung der Programme ausgelösten Diskussionen über die verpflichtende Teilnahme an den Programmen (und damit die Verpflichtung zur Integration) sowie die Fokussierung auf den Erwerb von Kenntnissen der Sprache und Kultur des Aufnahmelandes haben unter anderem zu dem Vorwurf geführt, bei den Integrationsprogrammen für Zuwanderer handele es sich um Maßnahmen zur (kulturellen) Assimilation von Migranten.

Im nun folgenden Kapitel soll deshalb unter Bezugnahme auf die bisherigen Darstellungen noch einmal kurz auf die Fragen eingegangen werden, welchem grundlegenden Problemverständnis diese Integrationsprogramme entsprechen und ob Integrationsprogramme als verstärkter Assimilationsdruck zu werten sind?

3.A. Eine ‚defizitäre Humankapitalausstattung' als Ursache von Integrationsproblemen

Die Debatten über die „Krise der Integration und der Integrationspolitik" haben ein breites Spektrum an Problemen sowohl auf Seiten der Aufnahmegesellschaft wie auch auf Seiten des Migranten aufgedeckt wie etwa Diskriminierung, Segregation in Wohngegenden und Schulen, ‚Parallelgesellschaften', schlechte Bildungserfolge oder hohe Arbeitslosigkeit unter Migranten. Angesichts solch einer Vielfalt an Themen überrascht vielleicht auf den ersten Blick das recht einfache Kausalitätsprinzip, welches eine Reihe von Politikern und Politikberatern als Ausgangspunkt für die Schaffung der Integrationsprogramme für Neuzuwanderer sehen: aufgrund mangelhafter Qualifikationen von Zuwanderern insbesondere im sprachlichen Bereich ist deren Integration gefährdet. So stellen beispielsweise Han Entzinger und Arie van der Zwan in ihrem Gutachten (1994) für die niederländische Regierung fest:

> „Im Verhältnis zu den Niederländern befinden sich unter den Neuzuwanderer relativ viele gering ausgebildete Personen. Das derzeit bereits bestehende Missverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt wird hierdurch weiter verschärft. Die hohe Nicht-Teilnahme

[am Arbeitsmarkt] führt zur Marginalisierung einiger Migrantengruppen und ist harmonischen interethnischen Beziehungen nicht zuträglich“ (Entzinger/van der Zwan, 1994: 1, Übersetzung IM).

Für die deutsche Süssmuth-Kommission, die mit ihrem Bericht (2001) eine Vorlage für das spätere Zuwanderungsgesetz lieferte, bildete die Frage der Qualifikation von Einheimischen wie von Zuwanderern einen permanenten Reflexionshintergrund. Dabei wurde immer wieder deutlich gemacht, dass Zuwanderer für ihre individuelle Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt der Aufnahmegesellschaft über Qualifikationen verfügen müssen (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 231) und dass den Zuwanderern diese Qualifikationen oft fehlten:

> „Mit der Modernisierung der Arbeitswelt haben Qualifikationen wachsende Bedeutung erhalten. Die Beschäftigungschancen Nicht- oder Geringqualifizierter sind gesunken und die Arbeitslosigkeit hat sich in Deutschland seit Beginn der achtziger Jahre deutlich erhöht. Zuwanderer sind überproportional häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Ihre Arbeitslosenquote übersteigt die der Einheimischen seit 20 Jahren kontinuierlich (vgl. Abb. IV.4): Im Jahr 2000 war sie mit 16,4 Prozent fast doppelt so hoch wie die der westdeutschen Bevölkerung mit 8,8 Prozent“ (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 217).

In Frankreich hat unter anderen der *Haut Conseil à l'Intégration* (HCI, Hoher Rat für Integration) darauf hingewiesen, dass ein Grund für die vergleichsweise höhere Arbeitslosigkeit unter Ausländern aus Drittstaaten darin bestehe, dass sie unter einem niedrigeren Ausbildungsniveau litten und teils zudem durch schlechte Französischkenntnisse behindert würden (HCI, 2002: 23). Auch in den bereits erwähnten ökonomischen Diskussionen über Kosten und Nutzen von Zuwanderung, die in den drei Ländern und besonders intensiv in Deutschland und den Niederlanden geführt worden sind, wurde verstärkt darauf hingewiesen, dass lediglich bei qualifizierten Zuwanderern der Nutzen für die Aufnahmegesellschaft größer ist als die Kosten.

Wird Integration als mangelhafte Humankapitalausstattung verstanden, leitet sich daraus allerdings auch ab, dass Integrationsprobleme, anders etwa als bei Fragen der Diskriminierung von Zuwanderern durch die Aufnahmegesellschaft, vor allem durch eine Fokussierung auf den Zuwanderer als Adressaten staatlicher Politik angegangen werden. Damit laufen Förderungsmaßnahmen mit Blick auf den von Hartmut Esser (2004) als „Kulturation“ bezeichneten Aspekt der Integration integrationspolitischen Standardfloskeln wie „Integration ist ein zweiseitiger Prozess“ oder „Integration ist keine Einbahnstraße“ zuwider. Zudem zeigt ein Blick in das deutsche Zuwanderungsgesetz, Abschnitt „Integration“, dass explizite Integrationspolitik stark auf die am leichtesten zu erreichenden Bevölkerungsgruppen beschränkt bleibt, die in diesem Fall die Neuzuwanderer und nicht etwa die Aufnahmegesellschaft darstellen. Diese Fokussie-

rung auf vom Migranten zu erbringende Integrationsleistungen ist vor allem auf die starke Verbundenheit mit der wohlfahrtsstaatlichen Diskussion zurückzuführen. Zuwanderer sollen sich qualifizieren, sich gewisser „handicaps" wie fehlender Sprachkenntnisse entledigen und so eben nicht in eine gesellschaftliche „*achterstandssituatie*" (Rückstandssituation) geraten, sondern auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig sein. Auf längere Sicht ist das oberste Ziel dieser Maßnahmen demnach eine von staatlichen Transferleistungen unabhängige Grundversorgung der Zuwanderer.[94] Dieses wohlfahrtsstaatliche Bestreben erklärt dann auch, warum sich die in den drei Ländern neu formulierte Integrationspolitik stark auf die „unzureichende Humankapitalausstattung" eines Teils der Neuzuwanderer konzentriert und dabei eine Reihe ebenfalls thematisierter Probleme außer Acht lässt.

3.B. Integrationsprogramme - ein ‚return of assimilation'?

In wissenschaftlichen Debatten zur Integration von Zuwanderern wird seit neuerem ein Wiedererstarken des Assimilationskonzepts in der Wissenschaft (Alba/Nee, 2004; Esser, 2004; s.a. Jacoby, 2004) sowie ein „*return of assimilation*" in der politischen und gesellschaftlichen Realität (Brubaker, 2003) beobachtet. Auch die hier untersuchten Integrationsprogramme wurden aufgrund ihres obligatorischen Charakters sowie der Ausrichtung an Sprache und Kultur des Aufnahmelandes als ‚assimilatorisch' bezeichnet und kritisiert. Doch inwiefern können die Integrationsprogramme tatsächlich als Teil solch einer Rückkehr der Assimilation gesehen werden und worauf beziehen sich die Autoren, wenn sie von Assimilation sprechen?

Für die amerikanischen Soziologen Richard Alba und Victor Nee (2004) ist der Begriff der Assimilation sowohl mit einem empirisch beobachtbaren sozialen Phänomen verbunden als auch mit einem theoretisch-wissenschaftlichen Konzept. Empirisch bezeichnet Alba und Nee zufolge Assimilation „immer noch das sozial gültige Muster der Eingliederung für einen erheblichen Teil der gegenwärtigen Einwanderer und ihrer Kinder in den USA" (Alba/Nee, 2004: 36; s.a.

---

[94] Dabei sei jedoch bereits an dieser Stelle vorweg gegriffen, dass die Effizienz dieser spezifischen Weiterbildungs- und Reintegrationsmaßnahmen für auf dem Arbeitsmarkt schwer zu vermittelnde Personengruppen wie Langzeitarbeitslose oder Zuwanderer mit geringen Sprachkenntnissen beschränkt ist. Illustrativ ist hier ein deutsches Beispiel aus dem Bereich der klassischen Arbeitsmarktpolitik: Im Zeitraum von 2003-2005 wurde der deutsche Etat für Weiterbildung der Bundesagentur für Arbeit auf 1,85 Milliarden Euro halbiert, unter anderem aufgrund vernichtenderer Urteile wie dem der Stiftung Marktwirtschaft. Diese hatte errechnet, dass Weiterbildungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit verlängern und mit fortlaufender Dauer die Bilanz eher weiter verschlechterten, siehe Sonja Zekri, „Zu Tode gesiegt. Die berufliche Weiterbildung stirbt – und mit ihr ein Versprechen" Süddeutsche Zeitung 30.6.05. In den Niederlanden wurden mehrere Berichte über die im Vergleich zu den anfallenden Kosten skandalös niedrige Zahl der Vermittlungen bei so genannten „Reintegrationsbetrieben" für Langzeitarbeitslose veröffentlicht.

Lucassen/Penninx, 1994: 44). Darüber hinaus plädieren die beiden Soziologen allerdings auch für eine stärkere Anwendung dieses Konzeptes in der Wissenschaft. Dabei verstehen sie Assimilation als „Prozess der Abnahme und, vielleicht auch an irgendeinem entfernten Endpunkt, der Auflösung ethnischer Differenz und daran gebundener sozialer und kultureller Unterschiede [...] Zu einem bestimmten Zeitpunkt mag die ethnische Zugehörigkeit entscheidend sein für praktisch alle Lebenschancen der Mitglieder einer Gruppe – wo sie wohnen, welche Arten von Arbeitsplätzen sie erhalten usw. -, und zu einem späteren Zeitpunkt mag die Bedeutung dieser Zugehörigkeit so weit in den Hintergrund getreten sein, dass die Relevanz von Ethnizität nur noch bei gelegentlichen familiären Ritualen zu beobachten ist“ (Alba/Nee, 2004: 27-28). Damit wird deutlich, dass das von den beiden Soziologen verwendete Assimilationsmodell wesentlich komplexer als die oft im Zentrum der Kritik stehende kulturelle Assimilation (Alba/Nee, 2004: 26; Brubaker, 2003: 41) und in vielen Punkten nicht sehr weit entfernt vom in Europa verwendeten Integrationsbegriff ist (Brubaker, 2003: 49). So unterscheidet auch der deutsche Soziologe Hartmut Esser in Anlehnung an ältere Arbeiten vier Formen der sozialen Integration, nämlich die multiple Inklusion, die Segmentation, die Marginalität und die Assimilation (siehe etwa Esser, 2006b: 25). Dabei stellt Esser durchaus provozierend für das deutsche Publikum fest, dass es „zur individuellen strukturellen Assimilation als Modell der intergenerationellen Integration *keine* (vernünftige) Alternative“ gebe, wolle man die strukturelle Ungleichheit und Schlechterstellung von Migranten vermeiden (Esser, 2004: 58).

Im Gegensatz zu diesen soziologischen Konzepten eines intergenerationellen Prozesses beobachtet der amerikanische Soziologe Rogers Brubaker (2003) eine ‚Rückkehr der Assimilation' im Sinne einer eingeforderten kulturellen Anpassungsleistung im tatsächlichen politischen und gesellschaftlichen Geschehen. Nachdem es in den 1980er und 1990er Jahren in allen westlichen Ländern zu einer bisher ungekannten Blüte differenzialistischer Diskurse gekommen sei, habe sich, so Brubaker, dieser Differenzialismus mittlerweile erschöpft.

Für **Frankreich** konstatiert Brubaker das Wiederaufkommen eines neo-republikanischen, neo-universalistischen und zumindest zögerlich eines neo-assimilationistischen Diskurses, den er neben Alain Finkielkraut und André Taguieff vor allem Emmanuel Todd (1994) zuschreibt.[95] In der Tat ist Todd in einer meist bipolaren Gegenüberstellung zwischen Frankreich (Assimilation) und Deutschland (Segregation) selbst so weit gegangen, dass er, nach seinem Vergleich zwischen den USA, Großbritannien, Deutschland und Frankreich insbesondere die USA und Deutschland mit ihren „differenzialistischen Regimen“ als „schlechtes Umfeld“ für ein Frankreich bezeichnet, welches gerade jetzt sei-

95 Über die polemischen Überhöhungen des französischen Assimilationsmodells eines Emmanuel Todd (1994) hinaus, sind in den vergangenen Jahren auch andere Stimmen laut geworden, die aus ganz unterschiedlichen Positionen heraus eine Revalorisierung des Assimilationsmodells anstreben (Paecht, 2005: 23; Kelman, 2004).

ne universalistischen Bestrebungen, sowie seine Fähigkeit alle Einwanderer, auch Schwarze und Muslime, zu assimilieren, betonen müsse.[96] Und wenn auch wohl nur eine Minderheit in Frankreich die Auffassungen Emmanuel Todds teilt, ist Catherine Wihtol de Wenden zufolge in manchen Milieus eine gewisse Nostalgie für das „Goldene Zeitalter der Migration", während dessen von einer funktionierenden Assimilation der Zuwanderer ausgegangen werden konnte, erhalten geblieben (Wihtol de Wenden, 1999: 55). Zwar ist es zu einer Gegenbewegung gekommen, deren Ausgangspunkt der Historiker Gérard Noiriel auf Mai ´68 datiert und in deren Verlauf sich der Begriff der Integration gegenüber dem veralteten Begriff der Assimilation durchsetzte, „Migranten" der dritten Generation ihre Herkunftsidentität betonten, in der Volkszählung der Geburtsort zur Schaffung der statistischen Kategorie des „immigré" eingeführt wurde, im Einbürgerungsverfahren das Tragen eines Kopftuches nicht mehr *per se* als Ausschlussgrund für den Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft galt oder etwa der französische Soziologie Michel Wieviorka (1999) für die Ideen des Multikulturalismus warb.[97]

Noiriel (1988) deutet diese für ihn in den 1980er Jahren zu beobachtenden Bewegungen jedoch nicht als Ende der Assimilation, sondern vielmehr als Zeichen für eine Verringerung des „Rassismus" in der französischen Gesellschaft. Eine ausländische Herkunft habe demnach nicht mehr den Status eines vom Einwanderer abzustreifenden Stigmas. Nach Mai ´68 seien Unterschiede jeglicher Art leichter zugelassen worden als in den früheren Jahrzehnten (Noiriel, 1988: 48; vgl. Brubaker, 2003: 44). Zudem gebe es weiterhin eine große Gruppe von Migranten der zweiten und dritten Generation, die ihre Herkunft von sich weise und die Möglichkeit einer totalen Assimilation einfordere.[98]

---

[96] Emmanuel Todd schreibt: „La pensée idéologique de l'Allemagne est plus discrète et plus concentrée. La République fédérale n'a pas, comme les Etats-Unis, la prétention d'exporter une vision du monde. Mais elle contribue à l'importation par la France de Turcs convertis au différentialisme et résistant à l'assimilation. A l'intérieur de l'ensemble européen, par son prestige économique, l'Allemagne légitime, aussi inévitablement qu'involontairement, l'ensemble de ses conceptions, séparation des Turcs et droit du sang compris. Elle encourage la persistance d'une doctrine différentialiste dans certains secteurs de la société française. Ensemble, Etats-Unis d'Amérique et République fédérale d'Allemagne constituent un mauvais environnement pour la France au moment où elle doit réaffirmer sa volonté universaliste et sa capacité à assimiler tous ses immigrés, Noirs et musulmans compris" (Todd, 1994: 386-387). Des Weiteren geht Todd in seiner Analyse davon aus, dass die durch ihn festgestellte Assimilation der Jugoslawen in Deutschland nur durch die Segration der Türken und ihre Abstempelung zum Sündenbock erreicht werden konnte (Todd, 1994: 173 und 193).

[97] Für einen kurzen Überblick über die recht kontroverse Diskussion des Multikulturalismus in Frankreich siehe Lacorne (2005). Auch in Deutschland wurde, obwohl keine konkrete multikulturellen Politik geplant war, in den 1990er Jahren kontrovers über den Multikulturalismus und die damit verbundenen Missverständnisse diskutiert (Thränhardt, 2002b: 358).

[98] Ein modernes Beispiel wäre Gaston Kelmann (2004), der in seinem Buch das Recht, sich zu assimilieren und als assimiliert erkannt zu werden, einfordert. Kelmann, dessen Buch den Titel "Ich bin schwarz und mag keinen Maniok" trägt, wünscht sich, dass die Fran-

Darüber hinaus wurde wie auch in anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die relative Öffnung i.S. einer Toleranz gegenüber religiöser und kultureller Differenz insbesondere nach den Terroranschlägen von September 2001 zurückgenommen. So wurde etwa ein Gesetz zur Bestärkung des laizistischen Prinzips beschlossen und das Einbürgerungsverfahren dahingehend verändert, dass neben den notwendigen Sprachkenntnissen nun auch bestimmte Rechte und Pflichten eingefordert werden. So heißt es im Gesetzestext: „Niemand kann eingebürgert werden, wenn er nicht seine Assimilation in die französische Gemeinschaft nachweisen kann, insbesondere durch eine seinen Umständen entsprechend ausreichende Kenntnis der französischen Sprache *und der durch die französische Staatsbürgerschaft erworbenen Rechte und Pflichten*."[99] Damit ist für Frankreich durchaus eine gewisse ‚Rückkehr der Assimilation' wie Brubaker sie beschreibt, zu beobachten. Allerdings ist insbesondere die Betonung einer gemeinsamen Wertebasis als Antwort auf die Angst vor islamistischem Terrorismus zu sehen.

Auch für **Deutschland** sieht Rogers Brubaker (2003: 47) Schritte in Richtung Assimilation und zwar insbesondere im neuen Staatsbürgerrecht aus dem Jahr 2000. So werde zwar von den Einbürgerungskandidaten keine Assimilation im eigentlichen Sinne verlangt, allerdings betone das neue Staatsbürgergesetz in besonderer Weise die Gemeinsamkeiten zwischen allen Staatsbürgern (und damit auch neu eingebürgerten Zuwanderern). In der Tat war es in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre zu verschiedenen Entwicklungen gekommen, die die Idee eines verstärkten assimilativen Drucks auf Zuwanderer bekräftigen. Denn nachdem die neue rot-grüne Bundesregierung bereits kurz nach ihrem Amtsantritt Pläne zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes inklusive der Hinnahme einer doppelten Staatsangehörigkeit veröffentlicht hatte, machte die CDU unter Roland Koch die Frage des „Doppelpasses" zum zentralen Wahlkampfthema bei den Landtagswahlen in Hessen 1999 (Angenendt, 2002: 33). In einer Postkartenaktion an alle deutschen Haushalte forderte die CDU mit dem Slogan „Ja zur Integration – Nein zur doppelten Staatsangehörigkeit" jedes Haushaltsmitglied auf, an einer Petition der CDU gegen doppelte Staatsbürgerschaft teilzunehmen. In der Petition wurde die Relevanz der Integration der dauerhaft und legal in Deutschland lebenden Ausländer betont, gleichzeitig jedoch verlangt, dass eine Einbürgerung nur am Ende einer gelungenen Integration stehen könne, wobei eine deutliche Entscheidung für Deutschland und die deutsche Staatsbürgerschaft unumgänglich sei. Mit der erfolgreichen Kampagne förderten CDU

---

zosen von ihm individuelle Assimilation erwarten. Er lehnt es ab, dass Einwanderern ständig eine kulturelle Differenz zugesprochen werde.

[99] Hervorhebung durch den Autor. Im französischen Originalwortlaut heißt es: „L'article 21-24 du code civil est modifié comme suit : Nul ne peut être naturalisé s'il ne justifie de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française et des droits et devoirs conférés par la nationalité française" (Loi du 26 novembre 2003 sur la maîtrise de l'immigration, art. 68).

und CSU die Sorge eines Teils der deutschen Bevölkerung um die Zugehörigkeit und Loyalität von Ausländern gegenüber der Bundesrepublik.[100]

Im Oktober 2000 trat dann der Vorsitzende der CDU-Fraktion im Bundestag, Friedrich Merz, eine Debatte über eine deutsche „Leitkultur" los. Merz forderte, dass die „hier lebenden Ausländer auch bereit sind, sich einer deutschen Leitkultur anzuschließen" (zitiert nach Vitt/Heckmann, 2002: 239). Aufgrund der provokanten Begriffswahl stellte die darauf folgende Debatte Deutschland erneut vor seine Vergangenheit und wurde zum einen damit beendet, dass der Begriff als zu überheblich abgetan wurde. Gleichzeitig merkte jedoch selbst die damalige Bundesausländerbeauftragte Marieluise Beck (Bündnis 90/Die Grünen) an, dass die in Deutschland lebenden Ausländer zwar keine Leitkultur bräuchten, wohl aber Leitlinien wie z.B. die Anerkennung des deutschen Grundgesetzes und Kenntnisse der deutschen Sprache (Vitt/Heckmann, 2002: 239). Insgesamt hat diese Debatte zu einem Konsens unter den politischen Parteien geführt, dass die Akzeptanz des Grundgesetzes und Sprachkenntnisse Basis für die Integration von Zuwanderern sind (Vitt/Heckmann, 2002: 243).

Zwar geht Brubaker in seinen Vergleichen nicht auf die **Niederlande** ein, doch auch hier beobachten etwa Godfried Engbersen und René Gabriëls (1995: 36; vgl. Böcker/Groenendijk, 2004: 348-349) bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine Tendenz zur Assimilation. Verkörpert sehen die Autoren diese Tendenz durch Frits Bolkestein, der die Achtung christlicher und humanitärer Werte als grundlegend für soziale Kohäsion betrachtete. Die durch Bolkestein losgetretene Debatte werten Engbersen und Gabriëls als Reaktion auf die als misslungen verstandene Minderheitenpolitik der 1980er Jahre.

In der Tat führte der Wunsch nach einer neuen Integrationspolitik zur Übernahme der Empfehlungen des wissenschaftlichen WRR-Rates für Regierungspolitik von 1989 hinsichtlich einer stärkeren Förderung und Anpassung der Migranten an die Anforderungen des Arbeitsmarktes. Auch Vermeulen und Penninx (2004) konstatieren: „Seit den frühen neunziger Jahren liegt die Betonung sehr auf Integration durch Bildung und Arbeitsmarkt sowie auf Programmen für Neuzuwanderer. Es wird weniger über multikulturelle Themen nachgedacht als noch ein Jahrzehnt früher." Dieser Wechsel zu einer stärkeren Betonung von Assimilation wird auch in der politischen Absichtserklärung des damaligen Ministers für Stadt- und Integrationspolitik (*Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid*) van Boxtel, die den Titel „Kansen krijgen, kansen pakken" (Chancen bekommen, Chancen ergreifen) trägt, deutlich. Diese politische Absichtserklärung (*nota*) wurde noch 1998, d.h. unter dem zweiten „lila Kabinett"

[100] Für eine Diskussion des Pro und Contras doppelter Staatsbürgerschaft, sowie der durch doppelte Staatsbürgerschaft praktisch entstehenden Probleme und ihre möglichen Lösungen siehe Thränhardt (1995a: 106-111).

(Koalition aus Sozialdemokraten, Konservativ- und Linksliberalen[101]) formuliert. Hier heißt es:

> „Von Mitgliedern ethnischer Minderheiten darf erwartet werden, dass sie ihr Äußerstes tun, um so schnell wie möglich eine selbstständige Position in unserem Land zu erhalten. Hierzu ist es notwendig, dass sie sich für unsere Gesellschaft entscheiden und auch die entsprechende Verantwortung übernehmen, um die vielen Möglichkeiten, die unser Land seinen neuen Mitbürgern bietet, zu nutzen. Grundlegend ist es hierbei die niederländische Sprache zu erlernen" (Nota Kansen krijgen, kansen pakken, 1998: 3, Übersetzung IM).[102]

Han Entzinger (2003) stellte diesbezüglich fest, dass der Multikulturalismus durch eine Integrationspolitik ersetzt worden sei, die zwar nicht auf dem Papier, so aber doch in der Praxis viel mehr von den Migranten als von der Aufnahmegesellschaft verlange. Darüber hinaus, so Entzinger, sei auch eine wachsende Betonung gemeinsamer Werte und Normen festzustellen, die den extremen Kulturrelativismus, der dem niederländischen Multikulturalismus der 1980er Jahre zugrunde gelegen habe, ablösten.[103] Damit sei das Ziel von Integration nicht mehr ausschließlich die Schaffung gleicher Chancen und die Gewährung kultureller Rechte. Integration verlange ebenfalls ein ausreichende gesellschaftliche Teilnahme aller Mitglieder, ihren Einsatz für und Identifikation mit der Gesellschaft, in der sie leben (Entzinger, 2003: 82).

Demnach lässt sich als Fazit zu diesem dritten Kapitel festhalten, dass in den öffentlichen Debatten aller drei Länder während der vergangenen Jahre eine verstärkte Hinwendung zur Assimilation in der Form festzustellen war, dass von Zuwanderern eine intensivere Anpassungsleistung erwartet wurde. Vor allem seit den Terroranschlägen von 2001 bewegen sich diese Anforderungen schwerpunktmäßig auf der Ebene der Normen, Rechte und Pflichten, die als unverhan-

---

[101] PvdA (*Partij van der Arbeid*, Partei der Arbeit), VVD (*Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*, Volkspartei für Freiheit und Demokratie), D66 (*Democraten 66*, benannt nach ihrem Gründungsjahr).

[102] „Van de leden van etnische minderheden mag verwacht worden dat zij hun uiterste best doen om zich zo snel mogelijk een zelfstandige positie te verwerven in ons land. Daarvoor is het nodig dat zij kiezen voor deze samenleving en er ook hun verantwoordelijkheid voor nemen, om de vele faciliteiten die ons land zijn nieuwe landgenoten biedt, te benutten. Cruciaal hierbij is het leren beheersen van de Nederlandse taal." (Nota Kansen krijgen, kansen pakken, 1998: 3) Han Entzinger (2003:74) weist auf diese Stelle hin.

[103] Vermeulen und Penninx (2000a: 4) weisen ebenfalls darauf hin, dass in den frühen neunziger Jahren der Begriff der „Integration" als Ausdruck einer assimilativeren Herangehensweise in den Blickpunkt rückte, die frei war von der Weichheit der achtziger Jahre. Hier wird die Kontingenz der Begriffe im nationalen Kontext deutlich, da der Integrationsbegriff in Frankreich den Assimilationsbegriff ablöste und damit kulturelle Öffnung bedeutete, in den Niederlanden aber den Begriff der Minderheitenpolitik ablöste und damit eine assimilativere Politik repräsentierte.

delbarer Grundkonsens auch von Zuwanderer getragen werden soll. Für die hier betrachteten Integrationsprogramme, die vor den Terroranschlägen konzipiert wurden, lässt sich zwar festhalten, dass sie aufgrund des obligatorischen Spracherwerbs, des Erwerbs an Kenntnissen über die Aufnahmegesellschaft, sowie der Achtung grundlegender demokratischer Werte und Normen kulturell-assimilative Züge tragen. Doch stand zum Zeitpunkt der Schaffung von Integrationsprogrammen der Aspekt einer „kulturellen Assimilation" zum Zweck der Schaffung einer gemeinsamen Wertebasis nicht im Vordergrund. Hauptanliegen des niederländischen, französischen oder deutschen Staates beim Entwurf dieser Programme war vielmehr, dass Zuwanderer bestimmte Kernkompetenzen erwerben, die bei einer Arbeitsmarktintegration zentral sind. Damit stellt die Programmteilnahme vor allem eine Humankapitalinvestition in Zuwanderer dar. Wie deshalb auch Rogers Brubaker (2003: 53) anmerkt, wurde zumindest zur Jahrtausendwende das Assimilationsmodell weniger in kultureller als in sozio-ökonomischer Hinsicht verwendet. Das Hauptziel eines *„return of assimilation"* ist also nicht mehr kulturelle Homogenität, sondern eine gewisse Humankapitalausstattung, die das Erreichen eines von staatlicher Fürsorge unabhängigen soziooökonomischen Standards ermöglicht.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich die vom Staat and den Zuwanderer adressierten Erwartungen etwa des Ergreifens von Eigeninitiative kaum von den Erwartungen, die an andere potenzielle Empfänger staatlicher Fürsorge gerichtet werden. So betont Michael Bommes (2003), dass der veränderte Umgang mit unqualifizierten Migranten ein „normaler Bestandteil des Umbaus von Wohlfahrtsstaaten" ist und sich wenig von dem veränderten Umgang mit einheimischen Langzeitarbeitslosen unterscheidet. In der Tat wird in Deutschland das Motto des „Förderns und Forderns" gleichermaßen bei der Reform der Arbeitslosen- und Sozialhilfe mit Blick auf eine Schaffung neuer „Anreizstrukturen" wie auch bei den Integrationsprogrammen für Migranten verwendet; in Frankreich sollen sich Langzeitarbeitslose, ähnlich wie Neuzuwanderer, im Rahmen eines Vertrages verpflichten, die zusammen mit einem städtischen Mitarbeiter festgelegten Schritte zur Reintegration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu unternehmen, um eine Grundsicherungsrente (*RMA, revenu minimum d'activité*) zu erhalten und in den Niederlanden bieten so genannte „Reintegrationsbetriebe" für Langzeitarbeitslose auch Qualifizierungsmaßnahmen für Migranten (insbesondere Sprachkurse) an.

Auch Jeroen Doomernik (2003: 166), der feststellt, dass die neueren Integrationsmaßnahmen auf die (ökonomische) Selbstständigkeit der Migranten abzielen, betont, dass die neuen Maßnahmen in den Bereichen Arbeit und Wohlfahrt *nicht* migrantenspezifisch seien, sondern sich an *alle* benachteiligten sozialen Gruppen oder Personen richteten. Und dass es sich bei Migranten oftmals um benachteiligte Gruppen handelt, zeigen sowohl französische wie auch deutsche und niederländische Integrationsdaten. Michael Bommes fasst diese Diskussion für Deutschland wie folgt zusammen: „Deutsche und Ausländer werden in der Perspektive der Wohlfahrtsstaaten, die unter Bedingungen eingeschränkter Leistungsfähigkeit ihre innere Strukturen der Leistungserbringung umbauen,

gleichermaßen entlang der Differenz leistungsfähig / kompetitiv vs. leistungsunfähig / non-kompetitiv beobachtet“ (Bommes, 2006: 64; vgl. auch Bommes, 2003; Mohr, 2005).

Unabhängig von dieser Diskussion weisen Christian Joppke und Ewa Morawska (2003; s.a. Joppke, 2007) darauf hin, dass die Möglichkeiten liberaler Staaten, eine spezifische kulturelle Assimilation von ihren Zuwanderern einzufordern, ohnehin beschränkt sind. So beobachten Joppke und Morawska, dass liberale Staaten wie die USA zwar eine Rhetorik verfolgen können, die die Assimilation von Zuwanderern mit Schlagwörtern wie „Amerikanisierung“ als explizites Ziel benennt (Joppke/Morawska, 2003: 6). In ihrem konkreten Handeln jedoch sind die Forderungen, die diese Staaten an die Migranten stellen, sehr moderat und verlassen die in dieser Hinsicht ‚engen’ Grenzen einer liberalen Demokratie nicht: gefordert werden Kenntnisse der Landessprache, Kenntnisse der Organisation und Kultur der Aufnahmegesellschaft sowie die Beachtung demokratischer und pluraler Werte. Speziell amerikanische, französische, deutsche oder niederländische Normen und Werte können in einer liberalen Demokratie, die Pluralismus und individuelle Freiheiten wie etwa die Freiheit der Religionswahl vertritt, nicht formuliert werden (Joppke/Morawska, 2003: 5-6; 9). Einer Politik der kulturellen Assimilation sind deshalb in liberalen Nationalstaaten deutliche Grenzen gesetzt.

Fazit zu Teil I

Dieser erste Teil der Arbeit hat gezeigt, dass die drei Staaten zum Zeitpunkt der Schaffung der Integrationsprogramme vor einer durchaus vergleichbaren Ausgangssituation bzw. durchaus ähnlichen Problemen standen: Schwierigkeiten insbesondere bei der ökonomischen Integration von Zuwanderern, Debatten über die Rolle von Einwanderung für den Wohlfahrtsstaat und über die Aufnahmefähigkeit der Gesellschaft sowie eine wachsende Kritik an der Effektivität der bisherigen Integrationspolitik. Gleichzeitig haben diese drei Länder eine in der Vergangenheit durchaus unterschiedlich ideologisch motivierte Integrationspolitik betrieben, die sich in einer für Frankreich und die Niederlande positiven und für Deutschland negativen Selbst- und Fremdwahrnehmung niedergeschlagen hat.

Kapitel 1 ist auf den immigrations- und integrationspolitischen Hintergrund eingegangen und hat auf eine wichtige Gemeinsamkeit zwischen den drei Ländern hingewiesen. Hierzu zählt insbesondere die in den 1990er Jahren verstärkt wahrgenommene „Krise des Wohlfahrtsstaates“, die den Bürgern Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande Einsparungen und mehr Eigeninitiative statt staatlicher Fürsorge abverlangt und dabei gleichermaßen auf einheimische Leistungsbezieher wie auf gering qualifizierte Neuzuwanderer abzielt. In der Tat ist in allen drei Ländern die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt nur unzulänglich erreicht, wobei diese Ratio, d.h. das Verhältnis zwischen der Arbeits-

losenquote von Zuwanderern und Einheimischen, in Deutschland leicht besser ausfällt als in Frankreich und den Niederlanden. Dennoch ist das Risiko einer unvollständigen Arbeitsmarktintegration und einer daraus resultierenden wohlfahrtsstaatlichen Abhängigkeit für Migranten in allen drei Ländern tatsächlich höher als für Einheimische und damit ausschlaggebender Grund für die Schaffung der Programme gewesen. Als einen Grund für die schwierige Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern haben die drei hier verglichenen Länder eine zu geringe Qualifikation insbesondere unter Familienmigranten ausgemacht, die neben einer wachsenden temporären Migration etwa von Saisonarbeitern und Studenten den Haupteinwanderungskanal unter Drittstaatlern darstellt.

Die Bearbeitung dieses Problems durch die Politik ist jedoch, wie Kapitel 1 ebenfalls gezeigt hat, nicht neu. Schon lange vor der Einführung staatlicher Integrationsprogramme haben alle drei hier verglichenen Länder Sprachkurse und andere Integrationsfördermaßnahmen angeboten. In Deutschland und Frankreich zeichnete sich die „Integrationslandschaft" durch eine seit den 1970er Jahren gewachsene Vielzahl an lokalen, regionalen oder nationalen Aktionen und Akteuren aus. In den Niederlanden sind ebenfalls eine Reihe von Maßnahmen entstanden, die jedoch aufgrund der allgemeinen multikulturellen Politik nur bedingt an dem von Esser (2004) als „Kulturation" bezeichneten Aspekt der Integrationsförderung ausgerichtet waren. So gab es in den Niederlanden (was jedoch auch für Deutschland und Frankreich berichtet wird) vor der Schaffung der Programme kein ausreichendes Angebot an Sprachkursen für Migranten.

Damit standen zum einen die bisherige Integrationspolitik und ihre Unzulänglichkeiten, zum anderen die ökonomischen und gesellschaftlichen Konsequenzen von Einwanderung im Mittelpunkt der öffentlichen Debatten, die zum Ende der 1990er Jahre und zur Jahrtausendwende in den drei hier verglichenen Ländern geführt wurden. Wie **Kapitel 2** gezeigt hat, kamen insbesondere ökonomischen Debatten um die Kosten und Nutzen von Einwanderung für den jeweiligen Wohlfahrtsstaat bzw. die Aufnahmegesellschaft eine besondere Rolle zu. Ein Fazit dieser kontrovers geführten Debatte war, dass qualifiziertere Zuwanderer für die Aufnahmegesellschaft einen ‚größeren Nutzen' darstellen als unqualifizierte. Damit wurde die wahrgenommene Integrationskrise in weiten Teilen auf Unzulänglichkeiten auf Seiten der Migranten zurückgeführt. Gleichzeitig wurden die Grenzen der Aufnahmekapazität der französischen, deutschen oder niederländischen Gesellschaft auch im Hinblick auf ausländerfeindliche Einstellungen thematisiert.

Gleichzeitig ist in den 1990er Jahren die bisher in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden geführte Integrationspolitik weiter in die Kritik geraten. Im Mittelpunkt stand hier das in den Augen der Kritiker fehlende Engagement des Staates für die Integrationsförderung. In Frankreich und Deutschland war hinsichtlich der Integrationsförderung wiederholt angemerkt worden, dass der Staat die eigentlich in seinen Kompetenzbereich fallende Aufgabe der Integrationsförderung an Dritte vergebe, die große Gestaltungsfreiräume erhielten und oftmals kein einheitliches Ziel verfolgten. Die in Teil II dieser Arbeit be-

handelten Integrationsprogramme wurden auch vor dem Hintergrund dieser Kritik eingeführt. Sie sollten insbesondere in den öffentlichen Debatten über Integration und Integrationspolitik verdeutlichen, dass der Staat die bestehenden Probleme wahrgenommen habe und in der Lage sei, adäquate Lösungen anzubieten.

In **Kapitel 3** wurde schließlich argumentiert, dass, aufgrund des Zusammentreffens einer Krise der Integration und einer Krise des Wohlfahrtsstaates in der öffentlichen Wahrnehmung, die Humankapitalausstattung von Zuwanderern als ein Hauptproblem identifiziert wurde. Dabei ist davon auszugehen, dass das Streben nach einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern durch eine Verbesserung ihrer Humankapitalausstattung zum Entstehungszeitpunkt der Programme gegenüber dem teilweise kritisierten Streben nach kultureller Assimilation überwiegt.

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf Pierre Muller und Yves Surel (1998) festhalten, dass der Entstehung von Integrationsprogrammen in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden ein komplexes Kausalitätsgefüge zugrunde liegt. Muller und Surel (1998: 139) unterscheiden drei Kausalitätsmodelle: 1) das simultane Auftreten mehrerer Auslöser, 2) das sukzessive Auftreten von Gründen für die Schaffung einer Public Policy und 3) eine komplexe Ursachenkonstellation in der Form, dass verschiedene Gründe ineinander verwoben sind. In diesem Fall ist zunächst eine als vermeintliche Hauptdeterminante identifizierbare Ursache zu erkennen, die sich jedoch bei genauerer Analyse als mit anderen Ursachen in einem engen Zusammenhang stehend herausstellt. Für das hier untersuchte Politikfeld ist das dritte Modell besonders hilfreich. Gerade die zunächst unschwer als Hauptursache für die Verabschiedung von Integrationsprogrammen wahrgenommene „Krise der Integration" erweist sich bei genauerer Analyse nicht als monokausal verwendbare Konstellation und auch die wachsende Kritik an der bisherigen Integrationspolitik kann nicht allein als ausschlaggebender Faktor verstanden werden. Entscheidend für die Schaffung der Integrationsprogramme war also vielmehr eine zusätzlich das öffentliche Bewusstsein dominierende Krise des Wohlfahrtsstaates. Explizit zusammengefasst wird dieser Wahrnehmungszusammenhang in einem Ausschnitt des Berichts des niederländischen Wissenschaftlichen Rats der Regierung (WRR), in dem es heißt:

> „Die Herangehensweise an Minderheiten steht in unserem Land in einem engen Zusammenhang mit dem Sozialstaat. Das Anwachsen der Einwanderung einerseits und des Sozialstaates andererseits verlief anfänglich nahezu zeitgleich. Die Stagnation in der Entwicklung des Sozialstaates hat allerdings deutlich gemacht wie sehr die Philosophie und die Politik dieses Staates individuelle Bürger und insbesondere die schwächeren Gruppen unter ihnen als Versorgungskategorien verstanden haben, anstatt ihnen die Chance auf Selbstständigkeit zu bieten. In den vergangenen Jahren sind die Folgen dieser Entwicklungen deutlich geworden: viele Allochthone sind –

> beispielsweise durch Sozialleistungen – von staatlicher Hilfe abhängig geworden und scheinen damit bei Einsparungen besonders verletzlich zu sein. Die jedes Mal wieder aufflammende Diskussion über das Herkunftslandprinzip bei der sozialen Sicherheit ist hier ein äußerst illustratives Beispiel" (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1989: 17, Übersetzung IM).

Nachdem der erste Teil dieser Arbeit den Entstehungskontext von Integrationsprogrammen in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden aufgezeigt hat, soll der nun folgende zweite Teil einen genaueren Einblick in die Beschaffenheit der jeweiligen nationalen Programme liefern.

Teil II Integrationsprogramme als Policy-Lösungen in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden

Nachdem im ersten Teil der Arbeit (Kapitel 1 bis 3) die politischen und gesellschaftlichen Hintergründe in den drei Vergleichsländern erläutert wurden, die grundlegende Neuerungen im Bereich der Integrationspolitik für Neuzuwanderer notwendig erschienen ließen, sollen nun in diesem zweiten Teil (Kapitel 4 und 5) der Arbeit Entstehung und Konzipierung neuer integrationspolitischer Maßnahmen dargestellt werden. Dabei ist zunächst allerdings eine gewisse zeitliche Inkongruenz zu berücksichtigen, weshalb der erste Unterpunkt detaillierter auf die jeweiligen nationalen Vorgeschichten und gesetzlichen Grundlagen eingeht. Insbesondere im Fall Frankreichs ist streng genommen von einer „doppelten Genese" des Integrationsprogramms zu sprechen: zunächst wurde 1998 eine wenig umfangreiche und wenig effektive Maßnahme eingeführt (die *Plate-Forme d'Accueil*), die nach dem Regierungswechsel 2002 schrittweise um den umfassenderen und schließlich 2005/2006 in ganz Frankreich eingeführten obligatorischen Aufnahme- und Integrationsvertrag ergänzt wurde. In den Niederlanden hingegen lässt sich im gleichen Zeitraum keine „doppelte Entstehungsgeschichte" eines Integrationsprogramms beobachten, sondern vielmehr die Entstehung, Ausweitung und Verbesserung sowie Evaluation und erneute Beurteilung des Programms und damit das volle Spektrum von der Einführung bis zur geplanten Wiederabschaffung. Hierauf wird jedoch erst im dritten Teil der Arbeit dezidierter eingegangen.

Der zweite Teil dieser Arbeit teilt sich in einen vergleichend-deskriptiven Teil, der die Programme und Integrationsfördermaßnahmen für Neuzuwanderer in den drei Ländern hinsichtlich ihrer Konzeption und Ausgestaltung vergleicht und in einen analytischeren Teil, der auf zwei für diese Policy-Veränderung besonders charakteristische Elemente eingeht.

Kapitel 4 Die Konzeption und Umsetzung der Programme in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden

In diesem Kapitel soll nun vergleichend sowohl auf die Konzeption und Schaffung der Integrationsprogramme als auch auf deren genaue Form und Inhalt in den drei Ländern eingegangen werden. Gewählt wurde eine komparative Gliederung, die auf vielfältige konzeptionelle Übereinstimmungen zwischen den drei Ländern hinweist.

Unterschiede lassen sich vor allem bei der Programmimplementation feststellen und sie konzentrieren sich besonders auf Frankreich. So umfasst das französische Programm weniger Kursstunden, ist unambitionierter hinsichtlich des angestrebten Sprachniveaus als das der Niederlande und Deutschlands, wendet nur einen Teil des möglichen Spektrums an Sanktionen bei Nichtbeachtung der obligatorischen Teilnahme an und verfügt kaum über Mechanismen für eine „statistische Begleitung" des Neuzuwanderers im Rahmen seines Integrationsprozesses.

4.A. Konzipierung und Schaffung der Integrationsprogramme

Hinsichtlich der Konzipierung und Schaffung der Integrationsprogramme werden mehrere Vergleichspunkte ins Blickfeld genommen: zum einen der konkrete Entstehungskontext und die rechtliche Grundlage der jeweiligen Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer. Darüber hinaus die damit verbundenen Zielsetzungen und die der Schaffung der Programme zu Grunde liegenden vermuteten Wirkungsmechanismen. Deutlich wird auch, dass sich die Programme in den drei Ländern teilweise an unterschiedliche Zielgruppen richten.

Rechtliche Grundlagen und Entstehungskontext

Die Integrationsprogramme sind, wie bereits erwähnt, nicht in allen Ländern zum gleichen Zeitpunkt entstanden. Die ersten niederländischen Maßnahmen wurden deutlich vor vergleichbaren Maßnahmen in Frankreich und insbesondere Deutschland umgesetzt (siehe Tabelle 10). Das deutsche Zuwanderungsgesetz mit den darin vorgesehenen allgemeinen Integrationskursen trat beispielsweise erst in Kraft, als Frankreich bereits an einer Generalüberholung seiner integrationspolitischen Instrumente gearbeitet und in den Niederlanden das Integrationsprogramm bereits wieder abgeschafft wurde.

Aus Tabelle 10 wird die Rolle der Niederlande als integrationspolitischer Pionier deutlich. Die **Niederlande** waren das erste unter den drei hier verglichenen Ländern, welches ein obligatorisches Integrationsprogramm für Neuzuwanderer einführte.

Tabelle 10: Die Entstehung von Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer in Deutschland, den Niederlanden und Frankreich (1996-2006)

	Niederlande	Frankreich	Deutschland
1996	1. Programm für sozialhilfeabhängige Zuwanderer		
1997			
1998	Schaffung inburgringsprogramma	Ankündigung Plate-forme d'accueil	
1999		Schaffung Plate-forme d'accueil	
2000			
2001			Entwurf Zuwanderungsgesetz (Integrationskurse)
2002		Ankündigung Contrat d'Accueil et d'Intégration	
2003	Ankündigung Abschaffung des Programms und Einführung von Sprachtests im Herkunftsland		
2004			
2005		Gesetz zur cohésion sociale (gesetzliche Grundlage für Integrationsvertrag)	Inkrafttreten Zuwanderungsgesetz
2006	Gesetz über Integrationstests im Herkunftsland	Gesetz zur Einwanderung und Integration (Ausbau)	
2007	Neues Gesetz zur Erstinte-gration (Abschaffung des inburgeringsprogramma)	Ankündigung neues Gesetz zur Einwanderung und Integration (Einführung von Integrationstests)	Verabschiedung Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz (Einführung von Integrationstests)

Auch europaweit spielten die Niederlande hier eine besondere Rolle. Zwar verfügte Schweden bereits seit den 1970er Jahren über Integrationsangebote für Zuwanderer, allerdings waren diese Angebote in der Teilnahme freiwillig. Freiwillige Maßnahmen waren auch in den Niederlanden der Ausgangspunkt, diese wurden allerdings relativ bald ausgebaut. So gab es bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in zwei „Vorläufer-Städten" (Den Haag und Tilburg) ein so genanntes Integrationsprogramm für Zuwanderer. Diese beiden Städte hatten schon Ende der 1980er Jahre versucht, die Sprachkenntnisse von Zuwanderern

zu verbessern, um deren Arbeitsmarktintegration zu beschleunigen. Ein in Tilburg seit langem mit Integrationsarbeit beauftragter städtischer Mitarbeiter führt dazu aus:

> „1988 gab es noch kein Integrationsprogramm für Neuzuwanderer, sondern damals sprachen wir davon, dass wir jemanden verpflichten, um seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern und damit er Niederländisch lernt. Denn damals haben wir festgestellt, dass die Leute schon seit 20 Jahren in den Niederlanden lebten, aber kein Niederländisch sprachen. Sie flogen also aus der Industrie heraus und sollten etwas anderes machen. Umschulen klappte normalerweise nicht, denn sie sprachen kein Niederländisch. [...] Aber die Idee war dann damals, die Ausländer zu verpflichten Niederländisch zu lernen und zwar als Bedingung im Rahmen der Sozialgesetzgebung für Arbeitslose. Da sprach man dann nicht von Frauen mit Kindern, sondern da ging es um Arbeitslose und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit; dass es eben doch angebracht war, wenn man in den Niederlanden eine Stelle bekommen wollte, dass man Niederländisch auf einem bestimmten Niveau spricht. So vergrößert man seine Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Das war die Idee." (ENL11, Zeilen 84-89, eigene Übersetzung)

Der damals noch revolutionär anmutende Gedanke einer Verpflichtung wurde dann in den frühen 1990er Jahren auf nationaler Ebene aufgenommen und über das allgemeine Sozialhilfegesetz weiterentwickelt. Zunächst musste im Rahmen dieser frühen Diskussionen zur Schaffung spezifischer Integrationsfördermaßnahmen für (Neu-) Zuwanderer geklärt werden, ob es aus juristischer Perspektive zur Verpflichtung von Zuwanderern an der Teilnahme überhaupt neuer Gesetze bedürfe. So stellte sich heraus, dass die Verpflichtung von Sozialleistungen beziehenden Zuwanderern mit Integrations- und Sprachdefiziten zur Teilnahme an einem Sprachkurs auch auf der Basis der allgemeinen Sozialgesetzgebung möglich war.[1] Auf dieser gesetzlichen Grundlage wurden bereits ab 1996 in zahlreichen niederländischen Städten Integrationsprogramme für Zuwanderer angeboten. Allerdings ermöglichte das bestehende Sozialrecht damals ausschließlich Sozialleistungen beziehende Zuwanderer zur Teilnahme zu verpflichten. Im September 1998 trat deshalb das Gesetz über die Erstintegration[2]

---

[1] Für die detaillierten Informationen aus den frühen Jahren des niederländischen Integrationsprogramms danke ich Kees Groenendijk, der mir seine umfangreiche Sammlung von Zeitungsartikeln, Stellungnahmen und sonstiger grauer Literatur zur Verfügung gestellt hat.

[2] Der niederländische Begriff der „*inburgering*" kann nur schwer mit den politischen Konnotationen übersetzt werden, die er während der vergangenen Jahre gewonnen hat. Zu Beginn artikulierte der Begriff die Idee, dass der Neuzuwanderer eine erste Phase durchlebt, während der er sich im neuen Land einleben muss. „Sich einleben" oder „sich eingewöhnen" ist demnach auch die wörtliche Übersetzung des Begriffs aus dem Niederländischen. In der politischen Nutzung des Wortes steht der Begriff jedoch mittlerweile

von Neuzuwanderern (*wet inburgering nieuwkomers*) in Kraft, das eine generelle Teilnahmeverpflichtung von Neuzuwanderern aus Nicht-EU Staaten vorsah.

Als die **französische** Regierung 1998 die Einführung der so genannten *Plate-Forme d'Accueil* – also eine Empfangsplattform für Neuzuwanderer - beschloss, stand dies durchaus in der Tradition der bisherigen französischen Integrationspolitik. Denn erst in den frühen 1990er Jahren wurde ein 1973 geschaffenes nationales Netzwerk zur Aufnahme ausländischer Arbeitnehmer (*Réseau national pour l'accueil, l'information et l'orientation des travailleurs étrangers et des membres de leurs familles*), das im Wesentlichen aus Beratungs- und Informationsstellen für neu zugewanderte ausländische Arbeiter bestanden hatte, wieder abgeschafft (vgl. Kapitel 1.B.). Als Ersatz für dieses Netzwerk hatte das zuständige Ministerium seit 1993 per Ministerialrundschreiben die Formulierung departementaler Aktionspläne zur Integration (PDA, *plan départemental d'accueil*) eingefordert, die schließlich auch die Struktur für die *Plate-Forme d'Accueil* bereitgestellt haben.[3] Diese Plattform bestand ausschließlich auf der Grundlage von Ministerialrundschreiben und verfügte über keine gesetzliche Basis. Insgesamt war die Effektivität der *Plate-Forme d'Accueil* in ihrer Konzeption von 1998/1999 gering. Weder das Ziel einer besseren Steuerung des individuellen Integrationsverlaufs noch die Förderung und Etablierung eines Netzwerks aus migrantenspezifisch und generalisiert arbeitenden Akteuren konnte erreicht werden. Damit blieb die Plattform weit hinter den ursprünglich an das Konzept gestellten Erwartungen zurück.[4]

Doch schon wenige Monate nach dem Regierungswechsel, am 14. Oktober 2002, kündigte Präsident Jacques Chirac bei einer Rede in Troyes die Einführung des Aufnahme- und Integrationsvertrags an. In einer Rede zur *cohésion sociale* ging Chirac nicht nur auf die Relevanz der Chancengleichheit in der Bil-

---

nicht nur für den Prozess selbst, sondern auch für den Policy-gesteuerten Verlauf des Prozesses. Im weiteren Text wird wahlweise der niederländische Begriff belassen oder aber der Begriff wird mit „Erstintegration“ übersetzt.

3 Die départementalen Aktionspläne zur Aufnahme von Neuzuwanderern sollten Organisationen wie das Arbeitsamt, die Krankenkassen, die Sozialversicherungen und die Schulen zur Teilnahme am Integrationsprozess mobilisieren. Der französische Rechnungshof (Cour des Comptes, 2004) kommt allerdings zu einem wenig schmeichelhaften Urteil: demnach war es der für die Einforderung dieser Aktionspläne zuständigen Ministerialabteilung für Bevölkerung und Migration (DPM) selbst im Jahr 2004 noch immer nicht gelungen, die bereits seit 1993 verlangten Aktionspläne von allen französischen Départements tatsächlich einzufordern. Die Kritik des Rechnungshofes wurde ernst genommen, so dass im Herbst 2005 dieser Mangel weitgehend behoben war und 84 Départements über einen *Plan Départemental d'Accueil* (PDA) tatsächlich verfügten. In weiteren 14 Départements war der Aufnahmeplan noch in Bearbeitung, lediglich zwei Départements hatten noch immer nicht mit der Schaffung solch eines Plans begonnen.

4 Dementsprechend kommt der Hohe Rat für Integration in seinem Bericht aus dem Jahr 2002 zu dem fast vernichtenden Urteil, dass die *Plate-Forme d'Accueil* sich vor allem durch „ein zersplittertes und punktuelles Angebot“ auszeichne (HCI, 2002: 45), dem es an einer Begleitung des Neuzuwanderers fehle.

dung und Städtepolitik ein, sondern betonte auch die klassischen Ziele der französischen Integrationspolitik wie die Vermeidung des „communautarisme"[5] und die Aufrechterhaltung der Laizität. In der Öffentlichkeit wurde die Maßnahme bei ihrer Ankündigung im Oktober 2002 weitgehend positiv wahrgenommen. Die genaueren Details des Aufnahme- und Integrationsvertrags für Neuzuwanderer wurden im April 2003 veröffentlicht. Demnach sah der Vertrag nicht nur eine „bloße Integrationsförderung" vor, sondern stellte auch „Integrationsforderungen" in Form einer Kopplung der Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis (*carte de résident*) an die Vertragsunterzeichnung.

In der Tradition der *Plate-Forme d'Accueil* wurde der Integrationsvertrag zunächst nicht gesetzlich eingeführt. Dies erfolgte erst am 18. Januar 2005 im Rahmen des Gesetzes zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, das die Unterzeichnung eines Integrationsvertrags bei der Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis[6] vorsieht ohne allerdings explizit von einer Teilnahmeverpflichtung zu sprechen. Diese Herangehensweise wurde in dem Gesetz zur Einwanderung und Integration[7] vom 24. Juli 2006 noch einmal bekräftigt. Hier ist nun festgelegt, dass die Vergabe eines ersten Aufenthaltstitels an die „republikanische Integration des Zuwanderers in die französische Gesellschaft" gebunden wird. Der Aufnahme- und Integrationsvertrag (CAI) löste dabei die Plattform nicht ab, sondern wurde in das bereits bestehende Maßnahmengerüst integriert. Die Empfangsplattform ist dem Vertrag gewissermaßen in der Form vorgeschaltet, dass im Rahmen eines individuellen Interviews im Rahmen der Empfangsplattform dem Zuwanderer die Unterzeichnung des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* nahegelegt wird. Daran angeschlossen sind weitere Veranstaltungen und Maßnahmen zum Spracherwerb und einer besseren Kenntnis der Aufnahmegesellschaft. Allerdings liefert der CAI eine klarere Struktur als die Plattform und legt etwa eine Sprachkursstundenzahl von 200-500 Stunden fest, während sich die Plattform zuvor schon in der Überleitung zu einem Sprachkurs erschöpft hatte.

In **Deutschland** beauftragte die rot-grüne Bundesregierung im Juni 2000 die Unabhängige Kommission Zuwanderung unter der Leitung von Rita Süssmuth und Hans-Jochen Vogel mit der Erarbeitung der Grundlagen für ein neues Zuwanderungsrecht. In ihrem im Juli 2001 veröffentlichten Abschlussbericht widmete sich die Kommission schwerpunktmäßig den Bereichen Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt. Unter Verweis auf niederländische und schwedische Vorerfahrungen im Bereich von Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer sprach sich die Kommission für die Einführung neuer allgemeiner Fördermaßnahmen, die nicht auf Spätaussiedler beschränkt blieben, aus. Wesentliche Teile der

---

[5] Unter „communautarisme" wird in Frankreich die Gefahr eines Zerfalls der französischen Gesellschaft in verschiedene (ethnisch definierte) Teilgemeinschaften bezeichnet. Als Anti-Modell des „communautarisme" gelten hier die angelsächsischen Länder.

[6] Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (JO du 19 janvier 2005 et rectificatif Journal officiel du 27 janvier 2005), hier Art. 146.

[7] Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Kommissionsvorschläge wurden von der Bundesregierung aufgegriffen und in den am 3. August 2001 vorgelegten Entwurf für ein neues Zuwanderungsgesetz übernommen. Der Gesetzentwurf wurde von vielen gesellschaftlichen Gruppen begrüßt und galt dementsprechend auch als schnell realisierbar. Gerade in dem das Integrationsthema behandelnden Teil des Gesetzes stellten viele Beobachter eine erstaunliche Positionskonvergenz der politischen Parteien fest (Vitt/Heckmann, 2002; Angenendt, 2002; Schmidtke, 2004: 337-338). Der sich schließlich über drei Jahre erstreckende Verhandlungsprozess schien zumindest zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt erwartbar.

Parteipolitische Auseinandersetzungen verhinderten jedoch einen schnellen Einigungsprozess. Nachdem das Gesetz den Bundestag passiert hatte, betonten vor allem die den Bundesrat dominierenden Unionsparteien die Notwendigkeit weitgehender Änderungen am Ausgangsentwurf. Das Gesetz in dieser Form scheiterte schließlich aus formalen Gründen im Rahmen einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht.[8] Nach der Karlsruher Entscheidung beschloss die Bundesregierung eine erneute Einbringung des Gesetzentwurfs in beide Kammern. Eine Einigung mit der Opposition sollte über den Vermittlungsausschuss erreicht werden. Die im Amt bestätigte rot-grüne Bundesregierung brachte den Entwurf im Mai 2003 unverändert in den Bundestag ein, wo er von der dortigen rot-grünen Mehrheit beschlossen wurde. Der mittlerweile von der Union dominierte Bundesrat lehnte den Gesetzesentwurf jedoch im Juni 2003 ab. Im Vermittlungsausschluss wurde schließlich nach langen Verhandlungen im Sommer 2004 eine Einigung erreicht.[9] Hauptstreitpunkte zwischen Regierung und Opposition waren die geplante und von der CDU/CSU vehement abgelehnte Einführung einer angebotsorientierten Arbeitsmigrationspolitik in Form eines Punktesystems[10], die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Asylgrund und integrationspolitisch die Finanzierung der Integrationskurse. CDU/CSU konnte schließlich eine vollständige Übernahme der im Rahmen der Integrationskurse anfallenden Kosten durch den Bund durchsetzen.[11] Die unterschiedli-

---

[8] Das Bundesverfassungsgericht hatte die Uneinigkeit des Landes Brandenburg bei der Stimmabgabe im Bundesrat, die der Bundesratspräsident Klaus Wowereit (SPD) als Zustimmung zum Gesetz vermerkte, als ungültige Stimmabgabe interpretiert, so dass die entscheidenden, dem Gesetz eine Mehrheit bringenden Stimmen wieder wegfielen.

[9] Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) vom 30. Juli 2004, BGB 2004, Teil I Nr. 41.

[10] Im Bereich der Arbeitsmigration bleibt der Anwerbestopp für Nicht- und Geringqualifizierte in Kraft. Qualifizierte Arbeitskräfte können unter bestimmten Bedingungen und bei entsprechender Nachfrage eine Erwerbserlaubnis erhalten. Für hoch Qualifizierte wird die Möglichkeit der sofortigen Erteilung einer Niederlassungserlaubnis eingeführt. Darüber hinaus haben ausländische Studierende seit Januar 2005 die Möglichkeit, nach ihrem Studium zur Arbeitsplatzsuche bis zu einem Jahr in Deutschland zu bleiben.

[11] Bei den Ländern fallen lediglich Verwaltungskosten bei den für die Feststellung des Integrations- und Teilnahmebedarfs verantwortlichen kommunalen Ausländerbehörden an. Vgl. auch Änderungsantrag der CDU/CSU Fraktion zum vorgelegten Zuwanderungsgesetz mit 128 Änderungsanträgen vom 2. Mai 2003, Punkt 43.

chen Einführungszeitpunkte der untersuchten Integrationsprogramme weisen auf einen jeweils gültigen „nationalen Rhythmus“ für Integrationsprogramme hin. Übereinstimmend verfügten alle in die Analyse einbezogenen Länder zum Jahreswechsel 2006/2007 über ein obligatorisches in Gesetzesform gegossenes Integrationsprogramm.

Zielsetzungen und vermutete Wirkungsmechanismen

Obwohl Pierre Muller und Yves Surel (1998: 31; vgl. Einleitung) vor der Annahme eines linearen Zusammenhangs von Problem und Lösung warnen, lässt sich dennoch von der Konzeption der Programme auf bestimmte Probleme und entsprechende Problemlösungskonzepte rückschließen. Konzeptionell ist zunächst eine Ähnlichkeit hinsichtlich des vermuteten Wirkungsmechanismus zu erkennen: Alle Programme intervenieren in den ersten Monaten nach der Einreise des Neuzuwanderers mit dem Ziel einer für Migrant und Aufnahmegesellschaft positiven Beeinflussung des Integrationsverlaufs. In Frankreich wurde schon seit den 1970er Jahren der Empfang von Neuzuwanderern (*accueil*) als besonderer Moment identifiziert. Mit der *Plate-Forme d'Accueil* ist das Konzept der staatlichen Intervention kurz nach der Einreise weiter ausgebaut worden. Der Begriff des Neuzuwanderers (*primo-arrivant*) wird dabei über die Aufenthaltsdauer operationalisiert, als Neuzuwanderer gilt demnach jeder Migrant, der weniger als zwei Jahre im Land lebt. Die ersten beiden Jahre gelten dabei als integrationsentscheidend. Dies ist auch in Deutschland der Fall. Neuzuwanderer haben in dieser Zeit Anspruch auf einen Integrationskurs. Auch in den Niederlanden wurde im Rahmen des *inburgeringsprogramma* versucht, den individuellen Integrationsbedarf kurz nach der Einreise festzustellen.

Vorrangiges Ziel dieser Integrationsmaßnahmen ist wie, bereits erwähnt, die möglichst schnelle Unabhängigkeit des Zuwanderers von staatlichen Transferleistungen. Das Zuwanderungsgesetz legt beispielsweise als Ziel der deutschen Integrationskurse fest, dass der Zuwanderer in die Lage versetzt werden soll „ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens“ selbstständig zu handeln. In Frankreich war mit der Einführung eines Integrationsvertrags zugleich die bewusste Abwendung von der Ausländersozialarbeit hin zu einer auf die „Potenziale und Lebensprojekte, bzw. Migrationsprojekte“ (*le projet migratoire*) der Neuzuwanderer selbst abzielende Integrationspolitik markiert. Schon die Einführung der *Plate-Forme d'Accueil* im Jahr 1998/1999 beruhte auf der Annahme eines vorhandenen Eigenintegrationspotenzials des Zuwanderers, der demnach nicht *per se* und ausschließlich Betreuung, sondern vielmehr gezielte Informationen benötige (vgl. Enel/Delesalle, 2001: 85). Die Entscheidung, ob ein Neuzuwanderer eine Begleitung durch einen Sozialarbeiter benötigt, wird aufgrund eines breit angelegten Fragebogens zur Lebenssituation und den Integrationspotenzialen des Neuzuwanderers in Frankreich getroffen. Solch eine zusätzliche Betreuung durch einen Sozialarbeiter ist jedoch eher die Ausnahme als die Regel, denn die frühzeitige Selbstständigkeit des Zuwanderers ist deklariertes Ziel aller hier verglichenen Programme.

Zielgruppen

In allen drei Ländern richten sich die Programme und Sprachkurse ausschließlich an Zuwanderer mit Aussicht auf dauerhaften Aufenthalt[12] und somit insbesondere an Familienmigranten, die in allen drei Ländern die Mehrzahl der legal und dauerhaft einwandernden Personen aus Drittstaaten darstellen (vgl. Kapitel 1.B.). Darüber hinaus gehören auch anerkannte Flüchtlinge und ihre Familienangehörigen sowie in Frankreich Zuwanderer, die zum Zweck der Arbeitsaufnahme für mindestens ein Jahr nach Frankreich einwandern, zur Zielgruppe. Ausgeschlossen von der Teilnahme bleiben Asylsuchende. Unterschiedlich gehandhabt in den drei Ländern wird die Einbeziehung bereits länger ansässiger Zuwanderer: In Deutschland kann diese Gruppe im Rahmen bestehender Kapazitäten am Integrationsprogramm für Neuzuwanderer teilnehmen, in den Niederlanden gibt es seit 1999 ein separates aber organisatorisch vergleichbares Programm für Altzuwanderer[13] (*oudkomers*). In Frankreich hingegen ist für Altzuwanderer kein Abschluss eines Integrationsvertrags vorgesehen, allerdings kann diese Personengruppe an dem darüber hinaus bestehenden regulären Sprachkursangebot teilnehmen. Durch die strikte Beschränkung auf Neuzuwanderer entspricht das französische Konzept des „*accueil*" (Aufnahme, Empfang) noch seiner Ausgangsbedeutung, während das niederländische Konzept der „*inburgering*" (das Sicheinleben, das Sicheingewöhnen) im Laufe der Jahre eine Erweiterung erfuhr und mittlerweile durch die Einforderung des „*inburgeren*" auch von Altzuwanderern eher als Erlangung integrationsrelevanter Grundqualifikationen verstanden werden kann.

In Deutschland hingegen, das eine Kursteilnahme sowohl Neuzuwanderern als auch Altzuwanderern ermöglicht, wurde von Beginn an nur von „Integration" und nicht etwa „Erstintegration" gesprochen, obwohl auch in Deutschland Einigkeit darüber bestand, dass das Programm lediglich „die ersten Schritte" zu einer weiteren Integration erleichtern könne. Im Gegensatz zu den Niederlanden und Frankreich unterscheidet Deutschland demnach auch gesetzlich zwischen Personen, die prinzipiell einen Teilnahmeanspruch erhalten und denjenigen, die darüber hinaus zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden können. Generell teilnahmeberechtigt sind demnach neu einreisende Spätaussiedler, neu zuwandernde Ausländer mit auf Dauer angelegtem Aufenthaltsstatus[14] sowie die bereits erwähnten, als ‚Bestandsausländer' bezeichneten Altzuwanderer. Unionsbürger können im Rahmen freier Kapazitäten zugelassen wer-

12 Diese Personengruppe wird auch im Rahmen der europäischen Richtlinie über den Status der langaufhältigen Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/109/EG vom 25 November 2003, Abl. 2004 L 16/44) näher bestimmt.

13 Allerdings ist dieses Programm für Altzuwanderer noch stärker als die Kurse für Neuzuwanderer auf die Kombination allgemeinen Spracherwerbs mit situationsbezogenem Spracherwerb ausgerichtet. Dabei gilt ein besonderes Augenmerk Arbeitssuchenden und Eltern mit kleinen Kindern.

14 Von einem dauerhaften Aufenthalt ist auszugehen, wenn der Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis von mehr als einem Jahr erhält oder seit über achtzehn Monaten eine auf einen dauerhaften Aufenthalt angelegte Aufenthaltserlaubnis besitzt.

den. Zur Teilnahme hingegen verpflichtet werden können Ausländer, die über einen Anspruch auf Teilnahme verfügen und sich nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen können. Darüber hinaus kann die zuständige Ausländerbehörde eine Teilnahmeverpflichtung im Falle von Sozialhilfebezug oder der Feststellung eines anderweitigen Integrationsbedarfs aussprechen (vgl. Hauschild, 2005).[15]

Durch die Integrationsprogramme werden ausschließlich Personen mit einem meist über fehlende Sprachkenntnisse festgestelltem ‚Integrationsbedarf' adressiert.[16] Dem deutschen Zuwanderungsgesetz zufolge haben Personen mit erkennbar geringem Integrationsbedarf oder mit ausreichenden Sprachkenntnissen kein Recht auf Teilnahme an einem Sprachkurs. Die Ermittlung und Feststellung des ‚Integrationsbedarfs' erfolgt in den drei Ländern unterschiedlich. In den Niederlanden wird zu diesem Zweck eine sich über mehrere Monate hinziehende Integrationsdiagnose (*inburgeringsonderzoek*) erstellt. Dabei sind verschiedene Akteure wie etwa Sprachkursanbieter und Mitarbeiter der Kommunen an der Diagnoseerstellung beteiligt.

In Frankreich und Deutschland hingegen wird ein eventueller Bedarf schneller d.h. meist in einer einzigen Begegnung mit einem entsprechenden Behördenmitarbeiter – in Deutschland ist dies ein Mitarbeiter der lokalen Ausländerbehörde - festgestellt. In Frankreich übernehmen nicht-staatliche Organisationen die Bedarfsdiagnose, indem ein Mitarbeiter auf der Empfangsplattform den Sprachstand des individuellen Zuwanderers erfasst und dessen Bedarf an Sprachunterricht ermittelt. Eine für alle drei Länder vergleichbare Methode zur Einschätzung dieses Integrationsbedarfs existiert nicht. Gerade die Sprachkenntnisse vor Beginn des Integrationskurses werden nur selten über einen professionellen Sprachtest ermittelt, in Deutschland liegen nicht einmal Statistiken darüber vor, wie viele Personen aufgrund bereits vorhandener Sprachkenntnisse vom Integrationskurs befreit werden konnten. Tabelle 11 fasst die Konzeptionen der Programme in den drei Ländern zusammen:

---

[15] Die Durchführungsverordnung präzisiert: „Von einer besonderen Integrationsbedürftigkeit (...) kann insbesondere dann ausgegangen werden, wenn sich der Ausländer als Inhaber der Personensorge für ein in Deutschland lebendes minderjähriges Kind nicht auf einfache Art in deutscher Sprache mündlich verständigen kann. Dies gilt nicht, wenn die Integration des Kindes in sein deutsches Umfeld voraussichtlich auch ohne Teilnahme des Ausländers an einem Integrationskurs gewährleistet ist oder durch seine Teilnahme voraussichtlich nicht erheblich gefördert werden kann." Auf die Integration der Personengruppe der Erziehungsberechtigten wird seit einiger Zeit auch in den Niederlanden ein besonderer Wert gelegt.

[16] In Frankreich wird auch Zuwanderern mit bereits vorhandenen Sprachkenntnissen die Unterzeichnung des Integrationsvertrags nahegelegt, um die Teilnahme am vorgesehenen Gesellschaftskundekurs sicherzustellen.

Tabelle 11: Übersicht zur Konzeption der Integrationsmaßnahmen

	Frankreich	**Niederlande**	**Deutschland**
Gesetzliche Grundlage	PFA: Nein CAI: Ja	Ja	Ja
Fokus auf die ersten Monate nach Einreise	Ja	Ja	Ja
Offen für Altzuwanderer	CAI: Nein	Ja	Ja
Zielpublikum: dauerhafter Aufenthalt Integrationsbedarf	Ja	Ja	Ja

Aus der Tabelle wird auch eine weitere vor allem durch die gesetzliche Einführung des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* (CAI) bedingte Annäherung Frankreichs an die Niederlande und Deutschland deutlich. Als Hauptunterscheidungspunkt bleibt lediglich die ausschließliche Konzentration der französischen Maßnahme auf Neuzuwanderer erhalten.

4.B. Umfang, Form und Inhalt der Programme

Die Programme variieren vor allem hinsichtlich Umfang und Form erheblich. In den **Niederlanden** waren in den ersten Jahren des Integrationsprogramms etwa 550 Stunden Sprachkurs und 30 Stunden Gesellschaftskundekurs (*maatschappij oriëntatie*), zusätzlich berufliche Orientierungsmaßnahmen sowie eine individuelle Begleitung des Neuzuwanderers vorgesehen. Nicht zuletzt enttäuschende Evaluationsergebnisse aus dem Jahr 2002 haben dazu geführt, den Sprachkursumfang flexibler handzuhaben. Nun werden bedarfsabhängig zwischen 400 und 800 Stunden gewährt. Länderübergreifend werden sowohl Sprach- als auch Gesellschaftskundekurs durch einen Test abgeschlossen. Eine automatische Sanktion bei Misserfolg ist allerdings nicht vorgesehen.

Zur Festlegung der angestrebten Sprachniveaus wurden in den Niederlanden lange Zeit die so genannten „CITO-Niveaus" verwendet[17], die jedoch sukzessive durch die Kategorien des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen ersetzt wurden. Ziel war zunächst das Niveau 2 (auf einer Skala von 1-5), das für eine grundlegende Orientierung im Alltag als ausreichend gilt. Im Idealfall sollte das Niveau 3 erreicht werden, das als ausreichend für eine Berufsaufnahme oder das Bestehen im Bildungssystem gilt. Eine genaue „Umrechnung" der CITO-Niveaus in den europäischen Referenzrahmen ist sehr eingeschränkt möglich. Man kann ungefähr davon ausgehen, dass das Niveau 3 dem Niveau B1 oder B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen entspricht. Das seit dem 1.1.2007 gültige neue Gesetz zur Erstintegration reduziert die Ansprüche auf Sprachkenntnisse auf das Niveau A2.

---

17 Diese CITO-Niveaus sind benannt nach der auch international im Bereich der Test- und Assessmentverfahren operierenden CITO-Gruppe.

Der **deutsche** Integrationskurs enthält einen Basis- und einen Aufbausprachkurs von je 300 Stunden (à 45 Minuten) sowie einen 30-stündigen Orientierungskurs. Der insgesamt 600-stündige Sprachkurs existiert in drei nach unterschiedlichen „Progressionen" (langsam, normal, schnell) abgestimmten Modulen von je 100 Stunden. Die Progressionen sollen dem Lerntempo der einzelnen Kursteilnehmer entgegenkommen. Die Portionierung des Programms in Einheiten von jeweils 100 Stunden soll den Mobilitätsanforderungen der Kursteilnehmer Rechnung tragen. Die Wiederholung, das Überspringen[18] eines Moduls sowie der Wechsel zwischen den Progressionen und den Sprachkursanbietern[19] ist bei Bedarf möglich. Im Bereich der Gesellschaftskunde sieht das Integrationsprogramm darüber hinaus einen so genannten „Orientierungskurs" im Umfang von 30 Stunden vor. Der Abschluss des Integrationskurses mit einem auf dem Niveau B1 des ‚Zertifikats Deutsch' basierenden Sprachtest ist fakultativ.[20] Da der momentane Test jedoch nur Auskunft darüber erteilt, ob die Person das Niveau B1 erreicht hat oder nicht, entwickelt das Goethe Institut einen neuen Test, der auch andere Sprachniveaus (insbesondere das Niveau A2) misst. Bislang ist allerdings zumindest theoretisch die Vergabe einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis fest an das Erreichen des Zertifikats Deutsch gekoppelt. Vermutlich wird in der praktischen Umsetzung von dieser strengen Vorgabe allerdings abgewichen und ein Aufenthaltstitel auch bei einem Nicht-Bestehen der Prüfung trotz regelmäßiger Teilnahme am Integrationskurs erteilt.[21]

Der **französische** Integrationsvertrag (*Contrat d'Accueil et d'Intégration*) sieht ein Volumen von 200 bis 500 Stunden Sprachkurs, eine eintägige Veranstaltung zur Gesellschaftskunde (6 Stunden) sowie vier weitere fakultative Veranstaltungen zum Leben in Frankreich vor. Die im Rahmen des Sprachkurses vermittel-

---

[18] Dies kann bspw. dann relevant sein, wenn sich die ursprünglich erfolgte Einstufung in ein Kursniveau als zu niedrig erweist.

[19] Damit sollen die eigentlichen Nachfrager der Kurse zumindest ansatzweise schlechte Anbieter sanktionieren können.

[20] Das von der rot-grünen Bundesregierung für den obligatorischen Sprachkurs angestrebte Zielniveau B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens wurde von der Opposition aus CDU und CSU als unrealistisch eingeschätzt. Diese plädierten stattdessen für das aus ihrer Sicht eher erreichbare Niveau A2. Dieser zunächst schwer nachvollziehbare „Rollentausch" zwischen der als liberaler geltenden damaligen rot-grünen Regierung und der sich in Einwanderungsfragen oftmals als restriktiv gerierenden damaligen Opposition lässt sich vor allem durch ungeklärte Finanzierungsfragen der Sprachkurse erklären. Ein Verhandlungsteilnehmer für das Land Brandenburg (DGP3, Zeile 14-19) bemerkte in diesem Zusammenhang, dass sich die rot-grüne Bundesregierung aus taktischen Gründen für dieses hohe Niveau ausgesprochen habe, um eine relativ hohe Zahl an geförderten Sprachkursstunden in den Verhandlungen durchzusetzen.

[21] So relativierte eine im Bereich der Konzipierung von Integrationsprogrammen arbeitende Mitarbeiterin des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (DGP2, Zeilen 10-13) die Definition von „erfolgreicher Teilnahme" als das Erreichen des Niveaus B1. Außerdem sieht die Durchführungsverordnung im Falle eines Verfehlens der für das Zertifikat Deutsch notwendigen Mindestpunktzahl die Ausstellung einer Bescheinigung über das nachgewiesene Sprachniveau auf einem einheitlichem Vordruck vor.

ten Anforderungen sind niedrig und wurden zunächst nur durch eine ministerielle Bescheinigung (*attestation ministérielle de compétences linguistiques*, AMCL) nachgewiesen. Möglich im Rahmen der AMCL waren 4 verschiedene Niveaus, die zwar ebenfalls im Einbürgerungsverfahren eingesetzt wurden, jedoch unter anderem aufgrund fehlender Schriftsprachkenntnisse so niedrig waren, dass sie nicht mit dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen in Verbindung gesetzt werden konnten. Im Januar 2006 wurde jedoch das so genannte DILF (*Diplôme Initial de Langue Française*) als erste Etappe im Erwerb der französischen Sprache eingeführt. Für das DILF wurde ein neues, das Niveau A1 des gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen unterschreitendes und als A1.1. bezeichnetes Niveau ausgearbeitet.[22] Schriftsprachkenntnisse werden damit erstmals - allerdings in einem minimalen Umfang - in das Sprachcurriculum aufgenommen.[23] Das neue Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 sieht nun den Abschluss des Sprachkurses durch solch ein staatliches Diplom vor (Artikel 5).

Damit bleibt der französische Integrationsvertrag trotz einer deutlichen Steigerung gegenüber der Vorgängermaßnahme, der Empfangsplattform (*Plate-Forme d'Accueil*), in dem hier vorliegenden Vergleich das am wenigsten umfangreiche Programm. Diese in jedem Département für die Dauer eines halben Tages organisierte Gesprächs- und Informationsveranstaltung sah sowohl Informationen über die administrative und politische Struktur Frankreichs sowie das Leben in Frankreich vor und ermittelte darüber hinaus die Ambitionen und Bedürfnisse des Zuwanderers hinsichtlich der Themenbereiche Arbeit, Wohnen, Spracherwerb, soziale Netzwerke und administrative Verpflichtungen. Zwischenzeitliche Überlegungen, einzelne Plattformen zur Vereinfachung von Übersetzungen sprachspezifisch homogen zu gestalten und Migrantenorganisationen in die Plattformgestaltung miteinzubeziehen, wurden als nicht mit den republikanischen Prinzipien einer gewollten Blindheit gegenüber ethnischen Unterschieden verworfen. Die Neuzuwanderer sollten nicht durch einen Vertreter

---

[22] Auch die Niederlande sehen einen unter dem Niveau 1 liegenden und als A1-minus bezeichneten Sprachtest (im Herkunftsland) vor. Merkmal dieses Sprachniveaus ist die Fähigkeit des Zuwanderers, sich in einzelnen Worten, aber nicht in vollständigen Sätzen verständigen zu können. Eine normale Konversation ist damit auch aufgrund der schlechten Aussprache des Zuwanderers nicht möglich (CINOP, 2005: 1). Berücksichtigt wurde diese niederländische Vorlage bei der Ausarbeitung des französischen Niveaus jedoch nicht. Solch eine getrennte Ausarbeitung weiterer Niveaudifferenzierungen konterkariert die eigentlich durch die Einführung des europäischen Referenzrahmens angestrebte Standardisierung und Vergleichbarkeit bei Sprachstandsbestimmungen.

[23] Diese Schriftsprachkenntnisse bleiben allerdings im aktiven Bereich auf das Ausfüllen von Formularen, das Abschreiben von Adressen und das Hinterlassen einfacher Nachrichten beschränkt. Neben dem DILF existieren in Frankreich das DELF (*Diplôme d'étude de langue française*) sowie das DALF (*Diplôme approfondi de langue française*), die gleichzeitig zur Einführung des DILF in Frankreich an den Europäischen Referenzrahmen angepasst wurden. So deckt das DELF nun die Stufen von A1 bis einschließlich B2 und das DALF die beiden höchsten Stufen C1 und C2 ab.

ihres Herkunftslandes, sondern durch einen Vertreter Frankreichs begrüßt werden.[24]

Der bescheidene Umfang der Maßnahme und ihre unzureichende Vernetzung mit anderen integrationspolitischen Akteuren führte zudem zu einer nur eingeschränkten Sicht auf den individuellen Integrationsverlauf des Zuwanderers und zu begrenzten Interventionsmöglichkeiten in den Integrationsprozess. Dabei bestand sowohl auf Seiten einiger Neuzuwanderer (Vérès Consultants, ca. 2000 und 2001; Enel/Delesalle, 2001: 95) als auch auf Seiten der Mitarbeiter der *Plate-Forme d'Accueil* durchaus der Wunsch nach einer umfassenderen Begleitung. Bei der als „Anstoß" für den Integrationsprozess konzipierten Plattform war dies jedoch nicht vorgesehen. Statt eine prinzipielle Hilflosigkeit der Neuzuwanderer durch die sofortige Einschaltung von Sozialarbeitern zu markieren, sollte die *Plate-Forme d'Accueil* die Selbsthilfekraft der Migranten betonen und stimulieren.

Darüber hinaus unterscheiden sich die drei Vergleichsländer hinsichtlich des für die Absolvierung eines Kurses vorgesehenen **Zeitraums**. In Deutschland sind dafür 6 bis 10 Monate vorgesehen, während in den Niederlanden zunächst zwölf Monate, mittlerweile jedoch bis zu achtzehn Monaten vorgesehen und in Frankreich bis zu 2 Jahre möglich sind. Als Grund für die vergleichsweise lange Laufzeit des französischen Integrationsvertrags führte eine Mitarbeiterin des FASILD an, dass die französischen Sprachkurse in den meisten Fällen nicht (wie in Deutschland) als Weiterbildungsmaßnahme im Rahmen etwa des Arbeitslosengelds angerechnet werden können, die die Teilnehmer während des Kursbesuches finanziell absichert. Vielmehr soll der in Frankreich mit maximal 6 Wochenstunden - in Deutschland sind 25 Wochenstunden vorgesehen - angesetzte Sprachkurs dem Zuwanderer die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zur Absicherung seiner Lebenshaltungskosten erlauben. In Deutschland (und auch im bisherigen niederländischen Programm) hingegen wird der Integrationskurs als Vorbereitung auf die Arbeitsmarktteilnahme verstanden. Programmteilnehmer erhalten in der Regel staatliche Transfers und können sich „hauptberuflich" mit 25 Wochenstunden dem Spracherwerb widmen.

---

[24] Als eine Lösung des Sprachproblems wurden etwa in dem Film „Vivre en France" vorgestellte Informationen in mehreren Sprachen synchron übersetzt. Außerdem sollte durch eine gezielte Personalpolitik die Anzahl von Mitarbeitern mit entsprechenden Sprachkenntnissen erhöht werden. Der FASILD hat zudem beim INALCO-Institut für orientalische (und andere) Sprachen in Paris eine Übersichtstafel über die von den Teilnehmern der Plattform potenziell gesprochenen Sprachen in Auftrag gegeben. Diese Übersichtstafel listet für die 175 verschiedenen von der OMI auf der Plattform identifizierten Nationalitäten bis zu 5 potenziell gesprochenen Sprachen pro Individuum auf. Vgl. FASILD/Langues O', Annuaire INALCO des langues officielles, langues possibles et langues véhiculaires susceptibles d'être parlées par les signataires du CAI de 175 nationalités répertoriées par l'OMI, janvier 2005. In einem neueren Bericht empfiehlt der Haut Conseil à l'Intégration (HCI, 2006b: 14) allerdings, diese Bedenken aufzugeben und zu einer pragmatischeren Zusammenstellung der Zuwanderer nach Muttersprachen zu gelangen.

Damit sind die **wichtigsten Unterschiede** der Integrationsprogramme markiert. Sowohl hinsichtlich des Kursvolumens und des zur Absolvierung des Kurses vorgesehenen Zeitraums als auch hinsichtlich des angestrebten Zielsprachniveaus lassen sich erhebliche Varianzen zwischen den Ländern feststellen. Während in den Niederlanden im Rahmen von etwa 550 Stunden Sprachkurs ungefähr dem Niveau B1 bis B2 entsprechende Sprachkenntnisse (Cito[25] Niveau 2 oder 3) angestrebt wurden, gilt in Deutschland mit der leicht höheren Zahl von 600 Unterrichtsstunden das Niveau B1 als erreichbar. In Frankreich fand der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen aufgrund der wenig ambitionierten Sprachziele und der Vernachlässigung von Schriftsprachkenntnissen lange keine Anwendung. Auch nach der neuen Regelung soll mit den nun vorgesehenen 200 bis 500 Stunden lediglich das Niveau A1.1. und damit ein unter dem Niveau A1 liegender Sprachstand erreicht werden. Dieses Niveau entspricht gerade einmal den sprachlichen Anforderungen, die die Familienangehörigen von Spätaussiedlern vor ihrer Einreise nach Deutschland (Spätaussiedler) oder Familienmigranten vor ihrer Einreise in die Niederlande bereits im Herkunftsland erfüllen müssen. In den Niederlanden wurde nach den unter den Erwartungen liegenden Evaluationsergebnissen die Zahl der eingesetzten Kursstunden und das angestrebte Sprachniveauziel flexibilisiert. Ziel ist nun nicht mehr die Erreichung eines absolut bestimmten Niveaus, sondern eine relative Verbesserung des Ausgangsniveaus.

Tabelle 12: Verhältnis zwischen Umfang und Zielen der Sprachkurse in NL, D und F

	Niederlande	Deutschland	Frankreich
Umfang des Sprachkurses	Erst: 550 Std. Dann: 400-800 Std. Seit 2007: individuell	600 Std.	PFA: keine Angaben CAI: 200-500 Std.
Zielsprachniveau	Erst: B1-B2 Dann: relative Verbesserung Seit 2007: A2	B1	PFA: keine Schriftsprache CAI: A1.1.

Schon aus diesem kurzen Überblick wird deutlich, dass das Verhältnis zwischen Sprachkursstunden und Sprachanforderungen in den verschiedenen europäi-

[25] CITO-Niveau 2 entspricht ungefähr dem Niveau B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens (GER) und soll zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben ermächtigen. CITO-Niveau 3 entspricht knapp dem Niveau B2 des GER und soll eine Teilnahme am beruflichen Leben ermöglichen. Zur besseren Vergleichbarkeit hat die CITO-Gruppe im Jahr 2003 an der Kompatibilität zwischen den niederländischen CITO-Niveaus (skaliert von 1 bis 5) und den Niveaus des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (skaliert auf 6 Stufen) gearbeitet und die ungefähren Entsprechungen herausgearbeitet. Andere Quellen sehen jedoch das CITO-Niveau 2 dem Niveau A2 des europäischen Referenzrahmens entsprechend und das CITO-Niveau 3 als Äquivalent zu dem Niveau B1.

schen Ländern kein proportionales ist. Denn gerade im internationalen Vergleich wird deutlich, dass die Zahl der Kursstunden nicht mit der Höhe der geforderten Sprachkenntnisse steigt oder fällt. So stellte der **niederländische** Rechnungshof in einem Gutachten aus dem Jahr 2000 fest, dass sich die politische Entscheidung der Gewährung von 600 Stunden wissenschaftlich nicht begründen lasse und diese Stundenzahl damit eher das Resultat des kleinsten gemeinsamen Nenners zwischen dem zur Verfügung stehenden Budget und der Anzahl zu „versorgender" Neuzuwanderer sei (Rekenkamer, 2000: 31). Demnach sind Zieldefinition und Programmausgestaltung Teil der politischen Kompromissbildung und stehen im Spannungsfeld zwischen politisch Wünschenswertem und organisatorisch Machbarem. Der niederländische Rechnungshof zweifelt demzufolge auch an, ob mit 600 Kursstunden der gewünschte Lernerfolg überhaupt zu erreichen sei (Rekenkamer, 2000: 31; für weitere kritische Stellungnahmen s.a. Bommes, 2006: 77; Esser, 2006a: 30; Maas, 2006; Maas/Mehlem, 2003: 34-35 und 65-66). Allerdings kritisierte der Rechnungshof auch die Unterauslastung der Sprachkurse in der Form, dass viele Zuwanderer ein noch geringeres Kursprogramm als die zu dem Zeitpunkt vorgesehenen 600 Stunden Sprach- und Gesellschaftskunde besuchten (Rekenkamer, 2000: 31).

In **Frankreich** führte eine Evaluation des Integrationsvertrags (Eureval-C3E/FASILD, 2004: 7) den bisher nicht im Programm vorgesehenen Schriftspracherwerb als Schwachstelle an. Auch hier wurde dieser Mangel auf Budgetbeschränkungen sowie auf eine notwendige Abstimmung des Integrationsvertrags mit dem lediglich mündliche Sprachkenntnisse voraussetzenden Einbürgerungsverfahren zurückgeführt (Eureval-C3E/FASILD, 2004: 7).

Für die **deutschen** Integrationskurse stellten Utz Maas und Ulrich Mehlem in ihrem die Einführung der Kurse vorbereitenden Gutachten für das deutsche Innenministerium fest: „Nach Auskunft verschiedener Träger sind zum Erreichen des Zertifikats Deutsch[26] bei Intensivkursen etwa 800 Stunden nötig; hierbei ist das langsamere Tempo lernungewohnter Lerner oder von Lernern ohne ausreichende Schriftkenntnis nicht berücksichtigt. Diese Sicht wird auch von der Abteilung des Goethe-Instituts für Testentwicklung bestätigt: Höchstens 10-20% der Teilnehmer an Integrationskursen könnten in den zurzeit vorgesehenen 600 Stunden das Niveau des Zertifikats Deutsch erreichen" (Maas/Mehlem, 2003: 65).

---

[26] Das Zertifikat Deutsch entspricht dem Niveau B1 des gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen.

Ein Blick über die drei hier verglichenen Länder hinaus[27] (Feik, 2003; Michalowski, 2003; Entzinger, 2004; Chahrokh et al., 2005; Carrera, 2006) zeigt schließlich eine große „Kombinationsvielfalt" von Sprachkursstunden und Zielsprachniveaus in Europa und bestätigt die Beobachtung des niederländischen Rechnungshofes, dass in vielen Fällen als Idealfall definierte Sprachkursziele nur mit begrenzten Budgets ausgestattet wurden und die angestrebten Sprachziele demzufolge als äußerst optimistisch einzuschätzen sind (vgl. 7.B.). Das seit einigen Jahren von der Europäischen Kommission betriebene „Benchmarking" im Bereich der Erstintegration von Zuwanderern weist allerdings auf einen Konvergenzprozess hinsichtlich der Sprachkursstunden und der Sprachkursniveaus hin (vgl. Kapitel 6.C.).

Inhalt der Gesellschaftskundekurse

Ein inhaltlicher Vergleich der in den drei Ländern angebotenen Gesellschaftskundekurse ist aufgrund der geringeren Standardisierung des dort vermittelten Wissens weitaus schwieriger. Denn trotz der von Sprachwissenschaftlern (Maas, 2006) vorgebrachten Einwände wird der Spracherwerb in den öffentlichen Diskussionen im Vergleich zu Gesellschaftskundekursen als stärker normiert und normierbar wahrgenommen. Während sich Auseinandersetzungen hinsichtlich der Festlegung einer sprachlichen Norm hauptsächlich auf das Verhältnis von Kursumfang und Sprachanforderungen beziehen und Diskussionen über die eigentlich festgelegten Sprachniveaus meist vermeiden, stehen die Curricula von Gesellschaftskundekursen im Zentrum ausführlicher Diskussionen. Im Gegensatz zu den für Laien teils schwer nachvollziehbaren Unterschieden sprachlicher Register stellen Gesellschaftskundekurse und die damit oft verbundenen Tests eine leicht nachzuvollziehende und zu hinterfragende Normierung des dort vermittelten und abgefragten Wissens dar. „Diskussionsklassiker" in diesem Zusammenhang sind Fragen, ob eher praktische Informationen zum alltäglichen Leben oder auch formelles Wissen oder gar Normen und Werte Teil des Lehrprogramms sein sollen sowie die Frage, ob der Zuwanderer vermittelte Normen und Werte lediglich zur Kenntnis nehmen oder sie sich auch zu eigen machen soll.

---

[27] Zum weiteren Vergleich: In Österreich sollten Neuzuwanderer nach den ursprünglichen Regelungen der österreichischen Integrationsvereinbarungen mit 100 Stunden Sprachkurs das Niveau A1 des gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens erreichen. Seit Januar 2006 wurden diese Integrationsvereinbarungen vom Januar 2003 jedoch dahingehend verändert, dass Neuzuwanderer mit einem Kursvolumen von 300 Stunden mindestens das Niveau A2 des europäischen Referenzrahmens erreichen sollen. Das dänische Integrationsprogramm entspricht in seinem Umfang 1,2 Jahren Vollzeitstudium, wobei das Sprachniveau eines staatlichen Diploms erreicht werden soll. In Finnland sollten die Neuzuwanderer laut dem Integrationsgesetz von 1999 innerhalb von 40 Wochen ein Sprachniveau in Finnisch oder Schwedisch erreichen, das die Aufnahme in anschließende Bildungsmaßnahmen oder Arbeit ermöglicht. Die tatsächliche Anzahl an Kurswochen lag jedoch weit unter den geplanten 40 Wochen. Im flämischen Teil Belgiens schließlich soll das Integrationsprogramm von 2003 lediglich 180, bzw. 120 Stunden bei Hochqualifizierten umfassen, ohne dass dabei ein genaues Zielniveau erreicht werden müsste.

Interessant ist der Inhalt dieser Kurse demnach weniger hinsichtlich der von staatlicher Seite antizipierten Wissenslücken von Neuzuwanderern in Frankreich, Deutschland oder den Niederlanden, sondern vielmehr als Indikator für das nationale Selbstverständnis des jeweiligen Landes.

So konzentriert sich der aus 6 Pflichtstunden Staatsbürgerkunde (*formation civique*) und einer zusätzlichen Veranstaltung (*Vivre en France*) zu den Themen Wohnen, Arbeiten, Gesundheit und Bildung bestehende **französische** Gesellschaftskundekurs auf die Darstellung der Grundprinzipien der französischen Republik und die republikanische Rolle des Bürgers. Bereits in der Präambel des dem Zuwanderer zur Unterzeichnung vorgelegten Vertrags wird die Bedeutung gegenseitiger Toleranz und des allgemeinen Respekts der Regeln, Gesetze und Gebräuche in Frankreich für die Integration und das Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen betont. Wer sich für ein Leben in Frankreich entschieden habe, so der Vertrag, solle den Wunsch haben, sich zu integrieren und die grundlegenden Werte der Republik akzeptieren und respektieren.[28] Gerade im Vergleich zu den niederländischen oder deutschen Kursinhalten wird deutlich, dass der französische Kurs vor allem das Verhältnis zwischen Bürger und Staat und der für diese Beziehung relevanten Rechte und Pflichten vermitteln soll. Damit wird jedem Normen und Werte als kulturabhängige Variablen darstellenden Werterelativismus eine Absage erteilt. Die Werte der französischen Republik sind aus den Menschenrechten ableitbar, haben einen universellen Geltungsanspruch und sind unverhandelbar.

Das **niederländische** „Curriculum für Normen und Werte" aus dem Jahr 2002 (s.a. Regioplan, 2003) hingegen weist die Idee universell gültiger Werte zurück und betont die Möglichkeit unterschiedlicher Definitionen und Verständnisse von Normen und Werten. Auch das in **Deutschland** eingesetzte Lehrwerk[29] vermeidet den Eindruck einer grundsätzlichen Universalität kultureller Werte. Neuere Entwicklungen wie die deutsche Diskussion eines ‚Gesprächsleitfadens' bei der Einbürgerung und das Bekenntnis zum Grundgesetz oder die

---

[28] In sechs weiteren Artikeln benennt der Vertrag zunächst in aller Detailliertheit die von Seiten des Staates geleisteten Integrationsangebote, legt die Teilnahmeverpflichtungen des Neuzuwanderers fest und bestimmt dann die maximal zweijährige Vertragsdauer, die Modalitäten der Vertragsumsetzung und schließlich die mit dem Vertrag erreichten Leistungsnachweise. Dem Neuzuwanderer steht die Unterzeichnung des Vertrages grundsätzlich frei. Allerdings wird er sowohl über die Vorteile des Vertrags als auch über die mögliche Verweigerung der Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis bei Nicht-Unterzeichnung des Vertrags aufklärt. Während der Erprobungsphase 2003-2005 des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* differierte die Intensität dieser „Beratung" über Vorteile und Konsequenzen des Vertrages allerdings von Plattform zu Plattform. Daten des französischen Rechnungshofs zufolge unterzeichneten durchschnittlich zwar mit 87% die überwältigende Mehrheit der Neuzuwanderer den Vertrag, allerdings seien in einigen Départements 75% aller angebotenen Verträge unterzeichnet worden, in anderen hingegen 98,5% (Cour des Comptes, 2004: 301).

[29] Das hier gemeinte Buch ist: 30 Stunden Deutschland. Materialien für den Orientierungskurs, Klett, 2005.

Verpflichtung niederländischer Kommunen zur Organisation von Einbürgerungszeremonien weisen auf Anstrengungen in vielen europäischen Ländern hin, Zuwanderern stärker die im Aufnahmeland gültigen und als unverhandelbar geltenden Werte zu vermitteln und sich ihrer Loyalität gegenüber diesen (demokratischen) Grundwerten zu versichern.

Unterschiedlichen Wert legen die Kurse in den drei Ländern auf formelles Wissen über das Aufnahmeland und Kenntnisse grundlegender Elemente des staatlichen Aufbaus. In allen Kursen findet sich ein historischer Teil, allerdings mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen. Während die **französische** Geschichte mit Vercingetorix und „nos ancêtres les Gaullois“[30] und damit mit einem Heldenepos beginnt, konzentriert sich Deutschland auf das Kaiserreich und legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Geschichte des Nationalsozialismus und des zweiten Weltkriegs, dem im französischen Kursprogramm nur die zwei folgenden Sätze gewidmet werden:

> „Im 20. Jahrhundert wurde Frankreich mit zwei Weltkriegen konfrontiert, davon der zweite gegen den Nationalsozialismus. Mit den Alliierten und dem Widerstand des Général de Gaulles ist Frankreich siegreich aus diesem Krieg hervorgetreten.“
> (www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/documentation/form_civique.pdf; eigene Übersetzung)

Nach einer kurzen Erwähnung der Unabhängigkeit der ehemaligen Kolonien nach dem zweiten Weltkrieg enden die Ausführungen zur französischen Geschichte mit dem Beginn der V. Republik und der Verfassung von 1958. Die deutsche Geschichte hingegen reicht bis in die 1990er Jahre und endet erst mit einem zeitgeschichtlich ausgelegten Kapitel zu „Deutschland – Zuwanderungsland.“

In den **Niederlanden** werden die Informationen über das niederländische Königreich auf ein Mindestmaß beschränkt. Wichtige Ereignisse der niederländischen Geschichte werden lediglich im dem als „Nice to know“ betitelten fakultativen Teil behandelt. Ein stärkeres Augenmerk wird auf die Aspekte des täglichen Lebens gelegt. Dabei war es im Rahmen der Ausformulierung des Curriculums des Gesellschaftskundekurses (*eindtermen maatschappij oriëntatie*) zu einer Auseinandersetzung zwischen dem zuständigen Ministerium für Bildung und Wissenschaft (*OC&W*) und dem Parlament gekommen. Stein des Anstoßes war eben die Einteilung des Lernstoffs zur Gesellschaftskunde in einen praktisch ausgerichteten „*need to know*“-Teil, der Informationen über das tägliche Leben im neuen Aufnahmeland und einige dort relevante Umgangsformen

---

[30] Gerade die Betonung gemeinsamer Vorfahren wurde auch in der Kolonialismuskritik eingesetzt, da die französische „mission civilisatrice“ so weit ging, Schülern in westafrikanischen Kolonien die bekannterweise identitätsstiftende, gemeinsame Nationalgeschichte zu vermitteln (Gellner, 1983; Anderson, 1986; Hobsbawm, 1990).

vermitteln sollte, und einen als „*nice to know*“ bezeichneten Teil über niederländische Normen und Werte. Viele Parlamentarier kritisierten diese Einteilung und verlangten eine stärkere Betonung der Normen und Werte, zu denen etwa auch die im niederländischen Selbstverständnis geltende Akzeptanz von Homosexualität gezählt wurde. Der Kompromiss sah schließlich vor, dass einige gängige Umgangsregeln und Benimmregeln in den „*need to know*“-Teil übernommen wurden. Zum Kerncurriculum des niederländischen Gesellschaftskundekurses gehören nun beispielsweise Informationen über den Aufenthaltsstatus, Arbeit und Einkommen, Soziale Sicherheit, Wohnen, Gesundheit, Verkehr und öffentliche Verkehrsmittel, Versicherungen, Wahlrecht, Freizeit, Kinder und Bildungssystem, Steuern sowie soziale Umgangsregeln.

Diese Themen des Alltags sind im **deutschen** Kurs nur vereinzelt untergebracht, im französischen Kurs werden sie angesprochen, allerdings lediglich als Illustration der Beziehung zwischen Bürger und Staat. Demnach legen die Kurse einen bestimmten Wertekanon fest und stehen vor der Wahl einer idealistischen oder realistischen Darstellungsform.

Wie auch Sprachkurse stehen Gesellschaftskundekurse insgesamt vor der Herausforderung, ein breites Themenspektrum abzuhandeln, aber angesichts knapper Zeit eine Auswahl aus potenziell relevanten Themen treffen zu müssen. Damit besteht auch hier die Gefahr einer zu großen Lerndichte in Form eines zu anspruchsvollen Curriculums. **Frankreichs** ambitioniertes Programm[31] sieht die Abhandlung Frankreichs, Europas und der französischen Geschichte im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung von insgesamt 6 Stunden gewissermaßen im Schnelldurchlauf vor. Darüber hinaus werden, neben den Symbolen und normativen Prinzipien der Republik sowie den Menschenrechten und den damit verbundenen Individualrechten, zusätzlich auf den letzten 23 der insgesamt 95 für diesen Kurs vorbereiteten Powerpoint-Slides die Institutionen der Republik einschließlich einer detaillierten Darstellung der Gewaltenteilung und des administrativen Aufbaus Frankreichs thematisiert. Der Haut Conseil à l’Intégration (HCI) hat die Dichte des französischen Gesellschaftskundekurses kritisiert und schlägt eine Ausweitung auf 18 Stunden vor (Haut Conseil à l’Intégration, 2006b: 6). Darüber hinaus empfiehlt der HCI eine Neuausrichtung des Geschichtskapitels mit einer stärkeren Betonung der grundlegenden Prinzipien des französischen Gesetzes, eine stärkere Betonung der Rechte der Frauen sowie umfassendere Informationen als bisher über die Europäische Union (HCI, 2006b: 7-9).

Der **deutsche** Gesellschaftskundekurs ist mit 30 Stunden zwar etwas umfangreicher konzipiert, das Programm ist jedoch nicht minder ambitiös. Ziel des deutschen Kurses ist die umfangreiche Information der Zuwanderer über deutsche Politik, Geschichte und Kultur. Im Bereich der Politik werden Kenntnisse über das deutsche Staatswesen, das Grundgesetz, die Grundrechte, Deutschland

[31] Seit 2007 wird jedoch eine neue Version des Kursmaterials eingesetzt, bei der einige inhaltliche Akzentverschiebungen und Kürzungen vorgenommen wurden.

als Bundesstaat und den föderalen Staatsaufbau in Deutschland vermittelt. Relativ detailliert eingegangen wird zudem auf Deutschland als Rechts- und Sozialstaat, auf das deutsche Parteiensystem und Wahlen, auf Rechte und Pflichten sowie politische Partizipationsmöglichkeiten. In den **Niederlanden** schließlich war im Rahmen des *inburgeringsprogramma* von 1998 ein in seinem Umfang auf alltägliche Aspekte des Lebens in den Niederlanden begrenzter Gesellschaftskundekurs vorgesehen. Der im Rahmen des Gesetzes vom 15. März 2006 zur Erstintegration im Herkunftsland (*wet inburgering in het buitenland*) anzuwendende zweistündige in insgesamt acht Sprachen verfügbare Film für potenzielle Einwanderer geht allerdings deutlich darüber hinaus und vermittelt ein umfassendes und zumindest umstrittenes Bild[32] alltäglichen Lebens in den Niederlanden.

Steuerungsinstrumente

Länderübergreifend ist den Integrationsprogrammen eine oftmals über ein erstes Informationsgespräch konzipierte **frühzeitige Bestandsaufnahme** des Integrationsbedarfs vorgeschaltet. Die in diesem Rahmen über den Neuzuwanderer erhobenen Informationen werden anschließend in einer ‚Integrationsakte' zusammengeführt. Der Umfang der erhobenen Daten variiert dabei länderspezifisch. In den **Niederlanden** werden neben allgemeinen persönlichen Angaben (Geburtsland, Aufenthaltsstatus, Geschlecht, Alter, Familiensituation, Bildungsniveau, etc.) auch eine Reihe prozessbezogener Daten über den individuellen Integrationsverlauf[33], Programminhalt und Programmverlauf sowie den Abschluss des Integrationsprogramms[34] erhoben. Die Informationen zum individuellen Integrationsverlauf werden in den Niederlanden halbjährlich statistisch aufbereitet an das zuständige Justizministerium weitergeleitet. Dies erklärt die in den Niederladen erfreuliche Datenlage zu den Integrationsprogrammen.[35]

In **Frankreich** ist die Datensituation dagegen weitaus schlechter. Das Nachzeichnen des individuellen Integrationsverlaufs des Neuzuwanderers im Sinne einer Längsschnittanalyse war vor allem zu Zeiten der frühen *Plate-*

---

[32] So werden aus kulturellen Unterschieden erwachsende Konflikte, Rassismus, Drogenhandel in bestimmten Stadtteilen und die schlechte Qualität einiger Sozialwohnungen ausdrücklich thematisiert.

[33] Darunter fallen etwa der Programmbeginn, Aufnahme in das Programm, Wartezeiten bis zur Integrationsdiagnose und Dauer der Diagnose, anfängliche Niederländischkenntnisse, angestrebtes Zielniveau, Feststellung des „Integrationsbedarfs", Gründe für eine evtl. Befreiung von der Teilnahme, Programmbeginn, etc..

[34] Im Einzelnen sind dies etwa Gründe für einen evtl. Abbruch des Programms, Teilnahme an einem Abschlusstest, erreichte Sprachkenntnis, Abschluss des Programms, Weiterleitung an Anschlussangebote, Art der Angebote und Gründe für eine Nicht-Weiterleitung.

[35] Allerdings hat es länger als ein Jahr gedauert, bis die Kommunen wirklich mit dem Erstellen der Statistiken vertraut waren und qualitativ brauchbare Daten liefern konnten. Aufgrund dieser geringen Verlässlichkeit der durch die Kommunen angelieferten Daten haben die Untersucher des Regioplan-Beratungsbüros, die 2001 die erste Evaluation des niederländischen Integrationsprogramms durchgeführt haben, eine eigene Datenerhebung unter den Kommunen beschlossen.

Forme d'Accueil nicht möglich. Trotz einer etwa halbstündigen Datenerhebung[36] im Rahmen eines Gesprächs mit dem Neuzuwanderer blieb die Aussagekraft der Daten auf eine statische Momentaufnahme der individuellen Integrationssituation kurz nach der Einreise beschränkt. Diese Praxis der Datenerhebung wird auch im Rahmen des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* fortgeführt. Allerdings existiert in Frankreich im Gegensatz zu den Niederlanden, die die Integrationsstatistiken bisher jährlich publizierten, keinerlei detaillierte und öffentlich zugängliche Gesamtstatistik. Ein Mitarbeiter des ehemaligen, auf Migranten spezialisierten Sozialdienstes SSAE bezweifelte gar, ob die im Rahmen der *Plate-Forme d'Accueil* erhobenen Daten überhaupt weiterverarbeitet wurden. Er sei sich nicht einmal sicher, ob der umfassende, die Situation sowohl im Herkunftsland als auch im Zielland erfassende Fragebogen elektronisch weiterverarbeitet und in irgendeiner Form ausgewertet würde (2002, EM2, Zeilen 193-199; Übersetzung IM). Auch in **Deutschland** erheben die Sprachkursanbieter für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einige Daten, die neben Angaben zur Teilnehmerstruktur (Herkunftsland, Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, etc.), das gewählte Kursmodell (normaler Integrationskurs, Alphabetisierungskurs, Frauenkurs etc.), den jeweiligen Berechtigungstyp und auch die bei den Abschlussprüfungen erzielten Kursergebnisse umfassen. Diese Informationen bleiben jedoch auf formelle und prozessbezogene Daten beschränkt und umfassen nicht, wie etwa in Frankreich, Angaben zur sozialen Einbindung des Zuwanderers. Die nur sehr eingeschränkte Datensammlung wird meist mit dem damit vermiedenen hohen und kostenintensiven Verwaltungsaufwand gerechtfertigt.[37]

In den Niederlanden und teilweise auch in Frankreich werden auf der Basis der erhobenen Informationen **Integrationsförderpläne** für Neuzuwanderer erstellt. Diese Förderpläne sollen den individuellen Integrationsverlauf steuern, indem sie besonders auf mögliche Hindernisse einer zügigen Arbeitsmarktintegration eingehen. Während jedoch etwa im Fall langzeitarbeitsloser Sozialhilfeempfänger in Frankreich noch vor einigen Jahren eine flexible Formulierung individueller Ziele wie beispielsweise die Verbesserung der gesundheitlichen Si-

---

[36] Im Detail erfragt wurden dabei persönliche Angaben wie Aufenthaltsstatus, Teilnahme am obligatorischen Arztbesuch, Lebensumstände im Herkunftsland, frühere Aufenthalte in Frankreich, Familie, Freunde, Bekannte in Frankreich, schulische Ausbildung im Herkunftsland und in Frankreich, Sprachkenntnisse des Französischen sowie anderer Sprachen, Arbeit im Herkunftsland, Lebensumstände der Kinder, Beschulung der Kinder im Herkunftsland und in Frankreich, Französischkenntnisse der Kinder. Darüber hinaus wurde gefragt nach den Umständen des Einlebens in Frankreich wie etwa nach der weiteren Lebensplanung, Wohnumständen, Sozialversicherungsschutz, Anspruch auf Kindergeld, Gebrauch der öffentlichen Verkehrsmittel, Kenntnis der Wohngegend, Besitz eines Führerscheins sowie dem potenziellen Bedarf an der Begleitung durch einen Sozialarbeiter und einer möglichen Teilnahme an einem Sprachstandstest.

[37] So verweist die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage der FDP-Fraktion sowie der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen mehrfach darauf, dass es aufgrund des zu hohen Verwaltungsaufwands nicht möglich sei, zu allen gestellten Fragen tatsächlich entsprechende Statistiken zu führen.

tuation des Antragsstellers als erster Schritt für eine Arbeitsmarktintegration möglich war, folgen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer einem standardisierten Ablaufplan von Problemdiagnosen und Lösungen. Für Neuzuwanderer werden Spracherwerb, Kenntnisse über das Aufnahmeland, eine eventuelle Hilfestellung im Bereich der beruflichen Orientierung sowie die Gewährleistung einer adäquaten Betreuung der Kinder als Schlüsselinstrumente zur Aktivierung eingesetzt. Kontrolliert wird die Einhaltung des Vertrags in den Niederlanden und Frankreich durch einen als Casemanager bezeichneten Behördenmitarbeiter.[38] In Deutschland übernimmt die Kontrollfunktion ein Mitarbeiter der lokalen Ausländerbehörde.

Länderübergreifend kommen positive und in noch stärkerem Maße negative Sanktionen[39] zur Sicherstellung der Teilnahme der Neuzuwanderer an den Integrationsmaßnahmen zum Einsatz. **Positive Sanktionen** belohnen aktive Teilnehmer mit einer später erleichterten Einbürgerung. In Deutschland kann bspw. die Wartefrist für eine Einbürgerung nach einem erfolgreichen Abschluss des Integrationsprogramms von 8 auf 7 Jahre verkürzt werden. Frankreich sieht bei Vorlage des im Rahmen des Integrationsvertrags ausgestellten DILF-Diploms die Freistellung eines Einbürgerungskandidaten von der für die Einbürgerung eigentlich obligatorischen Sprachprüfung vor.[40] In den Niederlanden sieht das neue Gesetz zur Einbürgerung (*herziene rijkswet op het Nederlanderschap*) eine Befreiung des Zuwanderers vom Einbürgerungstest (*naturalisatietoets*) bestehend aus einem sprach- und einem gesellschaftskundlichen Teil vor, wenn der Zuwanderer die Teilnahme am Erstintegrationsprogramm und den Abschluss des Sprachkurses auf dem CITO-Sprachniveau 2 vorweisen kann (INDIAC, 2004: 3). Allerdings sieht das neue Gesetz zur Erstintegration (*wet inburgering*) ohnehin bis zum 1. Oktober 2007 eine schrittweise Ablösung des Einbürgerungstests (*naturalisatietoets*) durch den neuen Integrationstest (*inburgeringsexamen*) vor. Ein erfolgreich bestandener Integrationstest ersetzt dann das bisherige Prüfverfahren bei der Einbürgerung.[41]

Im Bereich der **negativen Sanktionen** sind finanzielle sowie aufenthaltsrechtliche Konsequenzen denkbar. Das deutsche Zuwanderungsgesetz sieht bei einer Missachtung der Teilnahmepflicht durch einen Neuzuwanderer zunächst

---

[38] Die exakte Denomination in den Niederlanden lautete bisher *trajectbegeleider*, in Frankreich *auditeur social*.

[39] Eine ausführliche Diskussion von Vor- und Nachteilen obligatorischer und freiwilliger Elemente bei der Erstintegration von Neuzuwanderern hat sich das INTI-Projekt “Integration agreements and voluntary measures” (Chahrokh et al., 2005) zum Ziel gesetzt.

[40] In Frankreich schließt die Informationsveranstaltung für Neuzuwanderer (*Plate-Forme d'Accueil*) im Übrigen mit einer Information über das Einbürgerungsverfahren und einer Aufforderung an den Zuwanderer, die lange Geschichte der französischen Einwanderung fortzusetzen und zum „*creuset commun*“ (gemeinsamen Schmelztiegel) beizutragen.

[41] Noch Anfang der 2000er Jahre hatte Simon Green (2001) in einem Vergleich von Einbürgerungsverfahren in insgesamt 7 Ländern festgestellt, dass es in Europa keine Kurse gäbe, die auf die Einbürgerung vorbereiten. Dies ist jedoch mittlerweile auch in Deutschland revidiert worden.

vor, dass die Ausländerbehörde den Zuwanderer in einem Gespräch auf mögliche Konsequenzen seiner Pflichtverletzung hinweist, bevor es zu unmittelbaren Sanktionen in Form einer Kürzung der sozialen Bezüge um 10% und/oder einer Geldbuße kommen kann. Zudem ist die Erteilung einer dauerhaften Niederlassungserlaubnis an die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs gekoppelt. Über finanzielle Sanktionen hinaus muss der Zuwanderer in Deutschland damit auch mit aufenthaltsrechtlichen Sanktionen rechnen. Das bisherige niederländische Gesetz zur Erstintegration (*wet inburgering nieuwkomers, WIN*) sieht finanzielle Sanktionen in Form einer Kürzung der Sozialleistungen um bis zu 20% oder einer Geldbuße vor. In den Niederlanden wurden in der Laufzeit des WIN (September 1998-Dezember 2006) negative Sanktionen kaum eingesetzt.[42] Diese Zurückhaltung erklärt eine niederländische Casemanegerin wie folgt:

> Das Ziel ist doch, dass derjenige zum Sprachkurs geht und wenn man ihm eine Buße auferlegt hat, dann wird die Buße bezahlt, die Person geht nicht zum Kurs und ist nicht integriert. Daran hat niemand Interesse. Wenn es also irgendwie möglich ist, wird deshalb keine Buße auferlegt (NLE21, Zeilen 69-71).

Der eigentliche Wirkungsmechanismus der Geldbuße besteht demnach in ihrem Abschreckungspotenzial. Die französische Maßnahme der *Plate-Forme d'Accueil* enthielt – systematisch bedingt durch ihre Freiwilligkeit – keine negativen Sanktionen. Die relative Unverbindlichkeit der Plattform, die sowohl für den Zuwanderer als auch für die anderen Akteure in der Integrationsförderung absolut folgenlos blieb, bedingte eine relativ geringe Teilnahme an den Sprachkursen. In diesem Sinne äußerte sich ein Repräsentant des ehemaligen OMI vor der Einführung des Integrationsvertrages mit Blick auf die in den Niederlanden bestehende Teilnahmeverpflichtung:

> „Ich für meinen Teil befürchte, dass in Frankreich die auf Anreize setzende Maßnahme ihre Grenzen erreicht hat […] Die Anstrengung sich zu integrieren ist nicht angeboren, deshalb muss man [die Leute] sehr stark dazu treiben" (2002, ME19, Zeilen 61-67; eigene Übersetzung)

Dieses System wurde durch die Einführung des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* modifiziert. Mit dem Integrationsvertrag wurde eine gesetzlich[43] festgelegte Teilnahmeverpflichtung am Integrationsprogramm vertraglich fixiert. Die Ablehnung des Vertragsabschlusses oder eine Verletzung der Vertragsinhalte kann durch die Verweigerung einer dauerhaften Aufenthaltserlaub-

---

[42] Eine Statistik für das Jahr 2002 zeigt beispielsweise, dass nur etwa 3% aller Zuwanderer mit einer Sanktion belegt wurden (Piers Groep, 2004: 73).

[43] Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Siehe auch Loi no 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

nis sanktioniert werden. Finanzielle Sanktionen sind im Integrationsvertrag allerdings nicht vorgesehen.

Tabelle 13: Eingesetzte Sanktionen in den Integrationsmaßnahmen

	Frankreich	Deutschland	Niederlande
Auswirkungen auf die Einbürgerung	PFA & CAI: Ja	Ja	WIN & Neu: Ja
Geldbuße	PFA & CAI: Nein	Ja	WIN & Neu: Ja
Aufenthaltsrechtliche Sanktion	PFA: Nein CAI: Ja	Ja	WIN: Nein Neu: Ja

Während Deutschland sowohl positive als auch negative Sanktionen mit dem Integrationsprogramm verbindet, setzte die französische Maßnahme der *Plateforme d'accueil* (PFA) zunächst ausschließlich auf positive Anreize. In den Niederlanden waren im Rahmen des *wet inburgering nieuwkomers* (WIN, Gesetz zur Erstintegration von Neuzuwanderern) aus dem Jahr 1998 zunächst keine aufenthaltsrechtlichen Sanktionen vorgesehen.

Dies wurde jedoch mit dem im Januar 2007 in Kraft tretenden neuen Gesetz zur Erstintegration (*nieuwe wet inburgering*) deutlich verändert. Obwohl unter der neuen Regelung keine staatliche Bereitstellung eines Integrationsprogramms mehr vorgesehen ist, werden erfolgreichen Kursteilnehmern, die innerhalb eines Dreijahreszeitraums selbstständig das Niveau A2[44] erreichen, 70% der angefallenen Kosten (maximal aber 3000 €) erstattet. Zuwanderer, denen dies nicht gelingt, müssen die angefallenen Kosten selbst tragen. Damit ist in allen drei Ländern die Hinwendung zu einer stärker sanktionsorientierten Regelung zu beobachten.

Die Finanzierung der Programme

Die eingesetzten finanziellen **Mittel** zur Zielerreichung divergieren zwischen den drei in die Analyse einbezogenen Ländern. In **Deutschland** trägt der Bund den Hauptteil der Finanzierung der Integrationskurse. Die Länder finanzieren die auf Ebene der lokalen Ausländerbehörden durchgeführten individuellen Gespräche mit dem Zuwanderer, dem Kursteilnehmer wird aber eine finanzielle Eigenbeteiligung in Höhe von 1 € pro Kursstunde abverlangt. Der Zuwanderer finanziert damit fast die Hälfte der pro Kursstunde anfallenden Kosten, da der Bund mit den Anbietern einen sehr niedrigen Tarif von nur 2,05 € pro Kursstunde und Teilnehmer aushandeln konnte.[45]

44 Das neue Gesetz zur Erstintegration (Wet van 30 november 2006, houdende regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving, Wet inburgering) ist allerdings etwas verwirrend und spricht sowohl vom Niveau A2 als Zielsprachniveau als auch vom *Staatsexamen Nederlands* (Programm I und II), dessen Anforderungen in beiden Programmen über dem Niveau A2 liegen. Eine weitere Klärung bleibt hier abzuwarten.

45 Die niedrigen Gesamtkosten wurden vor allem durch einen zunehmenden Preisdruck auf die Kursleiterhonorare erreicht. So gab bei einer Umfrage unter den Kursanbietern knapp die Hälfte an, seine Honorar-Lehrkräfte heute schlechter zu bezahlen als vor Einführung

So ließen sich auch die Gesamtkosten eines Integrationskursbesuchs pro Teilnehmer angesichts des vergleichsweise umfassenden Programms sehr niedrig halten. Bei einem Kostenansatz von 630 Stunden à 2,05 € sind pro Person 1290 € an Netto-Kurskosten zu veranschlagen. In der Durchführungsverordnung[46] veranschlagt die Bundesregierung für kalkulierte 138.000 anspruchsberechtigte Neuzuwanderer einen Gesamtetat von 188 Mio. € inklusive Sprachtestkosten, d.h. etwa 1362 € pro Person. Aus Informationen von Sprachkursanbietern wird ersichtlich, dass der Bund die Prüfungen mit 59 € vergütet. Zudem zahlt der Bund eine Verwaltungspauschale von 7 € pro Teilnehmer. Somit scheint 1360 € ein realistischer Betrag pro Teilnehmer in Deutschland zu sein.[47] Bei einem Blick auf das deutsche Budget für das erste Umsetzungsjahr 2005 (s. Tabelle 14) werden zwei Unsicherheitsfaktoren deutlich: die Zahl der bei freien Kapazitäten eventuell teilnehmenden Altzuwanderer sowie die Zahl der Neuzuwanderer, die zur Zahlung eines Eigenbeitrags von 630 € in der Lage sind.

Tabelle 14: Budgetplanung für die deutschen Integrationskurse, 2004

	Neuzuwanderer 2005	**Altzuwanderer 2005 bis 2010/2011**	**Altzuwanderer 2005**	**Gesamt 2005**
Anzahl Zuwanderer	138.000	280.000 – 336.000	56.000	194.000
Kosten insgesamt (Kurs und Test)	188 Mio. €	(380 Mio. € bis 456 Mio. €)	76 Mio. €	264 Mio. €
Kosten pro Teilnehmer	1362 €	1357 €	1357 €	
Geplante Einsparungen (Eigenbeitrag)	30 - 50 Mio. €			
Geplante Restkosten				214 – 234 Mio. €

Quelle: Durchführungsverordnung, eigene Berechnungen

Hinsichtlich der Zahl der Altzuwanderer geht das Budget von 280.000 – 336.000 Personen in einem Zeitraum von 5 bis 6 Jahren und damit von durchschnittlich 56.000 Altzuwanderern pro Jahr aus (siehe Tabelle 14). Zudem wird

der Integrationskurse. Durchschnittlich sei die Bezahlung der Honorarkräfte um 2 Euro gesunken (BMI, 2006: 130).

46 Verordnung der Bundesregierung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung-IntV) vom 13. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3370).

47 Dies gilt in Deutschland für Neu- und Altzuwanderer gleichermaßen, während in den Niederlanden bei Altzuwanderern von höheren Kosten ausgegangen wird.

für realistisch gehalten, dass 25% - 41% der Kursteilnehmer einen Eigenbeitrag leisten.[48]

Für die **Niederlande** lassen sich die Gesamtkosten für die Kursteilnahme mit durchschnittlich 6100 € (Chahrokh et al. 2005: 57, für 1998) bzw. 6600 € pro Person für das gesamte Integrationsprogramm beziffern (Böcker, 2004; vgl. Schönwälder et al. 2005[49]). Für Neuzuwanderer hat die niederländische Regierung im Jahr 2003 ein Budget von 182 Mio. € und im Jahr 2004 von 110 Mio. € bereitgestellt. Für die Integrationsprogramme für Neu- und Altzuwanderer waren im niederländischen Etat für das Jahr 2003 225,5 Mio. € vorgesehen, tatsächlich beliefen sich diese Kosten auf 264,7 Mio. € im Jahr 2003 (*Financieel Jaarverslag*, 2003: 151) und sogar 333,9Mio. € im Jahr 2004 (*Financieel Jaarverslag*, 2004: 136). Im Jahr 2003 begannen 22.880 Neuzuwanderer und 27.542 Altzuwanderer mit dem Integrationsprogramm (Significant, 2004),[50] so dass etwa 50.000 Zuwanderer von den Programmen Gebrauch machten. Pro Teilnehmer fielen somit ca. 4500 € an Kosten an. Dieser Betrag liegt zwar unter den zuvor genannten Beträgen von 6100, bzw. 6600 €, übersteigt aber deutlich den in Deutschland veranschlagten, sehr knapp kalkulierten Kostenansatz pro Teilnehmer.

Tabelle 15: Kosten der Integrationskurse

	Deutschland (2005)	**Niederlande (2003)**	**Frankreich (2006)**
Voraussichtliche Teilnehmerzahl	194.000	50.000	Zahlen werden nicht genannt[51]; grob: 100.000
Veranschlagtes Budget	264 Mio. € (bzw. 214-234 Mio. € nach Eigenbeteiligung)	225,5 Mio. €	88 Mio. € (Schätzung des Rechnungshofes)
Kosten pro Teilnehmer	1.360 €	Je nach Quelle: 4.500 – 6.600 €	2.870 € (Berechnung aus eigenen Zahlen)

Allerdings übersteigen auch in Deutschland die real anfallenden Kosten pro Teilnehmer die im Bundeshaushalt kalkulierten Ausgaben. Denn weder die von den Ländern getragenen Kosten der Feststellung des Integrationsbedarfs in den Ausländerbehörden noch die Kosten für die Migrationserstberatung bei den

48 Bei vorgesehenen Einsparungen von 30-50 Mio. € (à 630 €) wird mit etwa 47.600 bis 79.400 zahlungsfähigen Personen (25-41% der Grundgesamtheit) gerechnet.

49 Die Süssmuth-Kommission (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 255) spricht von Kosten in Höhe von etwa 12.000 Gulden (ca. 5.450 Euro) pro-Kopf.

50 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 100 VI, Nr. 1, S. 137.

51 Diesbezüglich kritisiert der französische Rechnungshof, dass die Einführung des Integrationsvertrags „zu Kosten führt, die bisher noch schlecht geschätzt und deshalb nur mangelhaft im Staatshaushalt berücksichtigt sind“ (Cour des Comptes, 2004: 154; eigene Übersetzung).

Wohlfahrtsverbänden oder die Kosten für ein Beratungsgespräch bei der Agentur für Arbeit, bzw. die Begleitung durch einen Sozialarbeiter (in den Niederlanden als Teil des Programms vorgesehen) werden im Bundeshaushalt ausgewiesen.

Der **französische** Rechnungshof (Cour des Comptes, 2004: 301) quantifiziert die Kosten des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* auf insgesamt 46,1 Millionen Euro für die Jahre 2003 und 2004, in denen die ersten Modellprojekte in einigen ausgewählten Départements durchgeführt wurden. Für das Folgejahre 2005 und 2006 kalkulierte der Rechnungshof dann mit Kosten von bis zu 62,8 Mio. €, bzw. mit einem Budget von bis zu 88 Millionen (Cour des Comptes, 2004: 302). Dabei bemängelt der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2005, dass eine Aufstellung der Gesamtausgaben für den Integrationsvertrag immer noch nicht erfolge, sondern pro Ministerium benannt und das zur Verfügung stehende Gesamtbudget demnach aus den Ausgaben der Einzelministerien addiert werden müsse (Cour des Comptes, 2006: 45). Basierend auf den Angaben eines Mitarbeiters des mit der Finanzierung des französischen Integrationsvertrags betrauten FASILD lassen sich jedoch für den individuellen Integrationsvertrag eines nicht-frankofonen Zuwanderers im Jahr 2006 Kosten von durchschnittlich 2870 € pro Integrationsvertrag berechnen. Diese gliedern sich in 800 € pro Person für die Teilnahme an dem eintägigen Gesellschaftskundekurs (inklusive Mittagessen), ca. 180 € für eine ausführliche etwa dreistündige Sprachstandsanalyse zu Beginn des Kurses sowie in die Sprachkurskosten auf. Da in Frankreich 5,40 € pro Sprachkursstunde und Person veranschlagt werden, ergeben sich bei einem durchschnittlichen Stundenvolumen von 350 Stunden Kosten von 1890 €.

Insgesamt werden einige Schwierigkeiten bei der Budgetierung der Integrationsprogramme deutlich. So kann es zu hohen Schwankungen in den Gesamtkosten kommen, abhängig von der Zahl der Zuwanderer, ihren Bedürfnissen und - in Deutschland - von ihrer Zahlungskraft hinsichtlich des Eigenbeitrags. In den Niederlanden kam es 2003 zu einer Budgetüberschreitung von 39 Mio. €, die sich 2004 trotz einer Mittelerhöhung um 49 Mio. € fortsetzte und 29 Mio. € betrug. In Deutschland wurden im ersten Jahr mit 215.000 Teilnahmeberechtigungen etwa 20.000 mehr als ursprünglich geplant ausgegeben. Aufgrund von Anlaufschwierigkeiten im ersten Jahr konnten jedoch nur 115.000 Personen tatsächlich mit einem Kurs beginnen, von denen wiederum nur 28.000 den Kurs auch im ersten Jahr abgeschlossen haben. Diese deutliche Unterschreitung der angestrebten Teilnehmerzahl führte letztendlich sogar zu einer Unterschreitung des veranschlagten Budgets. Dies wiederum wurde von der unter Konsolidierungsdruck stehenden Bundesregierung als Anlass genommen, das Budget der Integrationskurse für das Jahr 2006 weiter auf nur noch 140 Mio. € zu senken. Damit könnten bei gleich bleibenden Kurskosten pro Zuwanderer etwa 103.000 Kursteilnehmer erfasst werden. Zeitungsberichten zufolge rechnete das BAMF

für das Jahr 2006 jedoch mit 127.500 Kursteilnehmern.[52] Für Frankreich liegen entsprechende Berechnungen und Budgetkalkulationen bislang nicht vor.

Als **Fazit zu Kapitel 4** lässt sich festhalten, dass sich die Programme in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden insbesondere hinsichtlich ihrer Konzeption ähneln, die darin besteht, Neuzuwanderern schon kurz nach deren Einreise die für den weiteren Integrationsverlauf notwendigen Informationen und Kenntnisse zu vermitteln. Dadurch soll eine spätere Abhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen vermieden werden. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Programme in Umfang, Form und Inhalt sind jedoch durchaus Unterschiede zwischen den drei Ländern zu beobachten. Interessant dabei ist, dass das veranschlagte Budget pro Neuzuwanderer stark variiert. Während in Deutschland nur 1360 € pro Neuzuwanderer veranschlagt werden, rechnete man in den Niederlanden unter der bisherigen WIN-Regelung (hier differieren die Quellen) drei bis vier Mal höheren Kosten und in Frankreich immerhin mit doppelt so hohen Kosten. Zwar ist davon auszugehen, dass etwa im deutschen Programm einige real anfallende Verwaltungskosten nicht berücksichtigt werden, insgesamt zeugen diese Diskrepanzen jedoch von einem durchaus großen Verhandlungsspielraum in der Preisgestaltung.

Um weitere Kosten zu sparen, wurde bei der Umsetzung des Programms vor Ort auf die bereits bestehende Infrastruktur zurückgegriffen. Dafür boten sich zumindest partiell die zuvor für die Regulierung des Aufenthalts von Zuwanderern zuständigen Behörden an, die über den Vorteil einer gewissen Vertrautheit mit dem Publikum und zudem aufgrund allgemein sinkender Zuwanderungszahlen über freie Kapazitäten verfügten. In Frankreich war dies das ehemalige *Office des Migrations Internationales* (OMI), mittlerweile aufgelöst und aufgegangen in der neuen nationalen Behörde für die Integration von Zuwanderern und für Migrationen (ANAEM); in Deutschland übernahm das aus dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) neu formierte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die entsprechenden Aufgaben. Im nun folgenden Kapitel soll die Bedeutung dieser Einflussnahme neuer Akteure genauer untersucht werden.

[52] Quelle: Schäuble kürzt massiv bei der Sprachförderung für Ausländer und stockt bei der Bundespolizei auf – Grüne protestieren, Saarbrücker Zeitung vom 8.3.2006.

Kapitel 5 Mit den Programmen implizierte Veränderungen

Für die weitere Analyse der im vorherigen Kapitel verglichenen Integrationsprogramme für Neuzuwanderer in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden sind zwei durch die Programme erreichte Veränderungen von besonderer Bedeutung. Zum einen wurden die Akteursstrukturen im Bereich der Integrationsförderung verändert bzw. haben andere Akteure an Einfluss und damit Definitionsmacht über dieses Handlungsfeld gewonnen. Dies ist insofern interessant, als dass Peter Hall (1993; vgl. Einleitung) in seiner Analyse der Veränderung von Policy-Paradigmen solchen Verschiebungen des „locus of authority" eine besondere Bedeutung beimisst. Zum zweiten soll die veränderte Kommunikation zur Integrationsförderung von Zuwanderern und der aus der Vermittlung einer grundlegenden Verbesserung dieser Integrationsförderung erwachsende Erwartungs- und Handlungsdruck näher untersucht werden.

5.A. Ein wachsender Einfluss von law-and-order Akteuren

Der folgende kurze Vergleich zeigt, dass in allen drei Ländern eine staatliche Zentralisierung der Kompetenzen im Bereich der Integrationsförderung erfolgt ist und dass sich die zentrale Kompetenz in den letzten Jahren zum Teil mit der Einführung (Deutschland, Frankreich), aber auch während der Durchführung des Integrationsprogramms (Niederlande) hin zu Akteuren verschoben hat, die bisher vor allem in der Einwanderungskontrolle aktiv waren.

In **Frankreich** fusionierte im Jahr 2005 das ehemalige Amt für Internationale Migrationen (OMI, *Office des Migrations Internationales*) mit einem auf Migranten spezialisierten Sozialdienst (SSAE) zum nun größtenteils mit Integrationsfragen beschäftigten nationalen Amt für die Aufnahme von Neuzuwanderern und für Migrationen (ANAEM, *Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations*). Die Planung und Durchführung der *Plate-Forme d'Accueil* und des *Contrat d'Accueil et d'Intégration* obliegt nun vollständig der ANAEM, bzw. ihren 26 Außenstellen im metropolitanischen Frankreich.[53] Bei der Einführung der *Plate-Forme d'Accueil* am Ende der 1990er Jahre war jedoch zunächst das Amt für Internationale Migrationen (*Office des Migrations Internationales,* OMI), eine Behörde, die schon die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte in den 1950er und 1960er Jahren organisiert hatte[54], für die Erstintegration der Neuzuwanderer zuständig. Das OMI schien aus einigen Gründen für diese Aufgabe prädestiniert: zum einen existierte die zur Leistungserbringung durch die Plattform notwendige dezentrale Struktur des in den verschiedenen Depart-

[53] Drei weitere Außenstellen der ANAEM befinden sich in den Überseedepartements der Antillen bzw. Südamerikas, 8 weitere außerhalb der EU.

[54] Gegründet wurde das OMI als Office National de l'Immigration (ONI).

ments[55] verankerten OMIs bereits; darüber hinaus konnte durch die Leistungsübertragung der Integrationsförderung auf das OMI dessen durch sinkende Zuwandererzahlen insbesondere im Bereich der Arbeitsmigration bedingte Unterauslastung aufgefangen und der Integrationsförderung endlich der gewünschte offizielle und staatliche Charakter (im Gegensatz zu der vorher durch Vereine geleisteten Sozialarbeit) verliehen werden.

Damit sollte das Integrationsmonopol der über den FASILD beauftragten Vereine und anderer nicht-staatlicher Organisationen fallen. Die Bedeutung dieser Kompetenzverlagerung unterstrich auch der Hohe Rat für Integration im Jahr 2002, indem er zu einer noch stärkeren Übernahme bestimmter Aufgaben der Integrationsförderung durch ein zu schaffendes nationales Amt für Erstintegration riet:

> „Der HCI ist der Ansicht, dass durch die von ihm vorgeschlagene Strukturreform die derzeit an die Vereine überantworteten Aufgaben nicht unbedingt vollständig an das [Anm.: zu schaffende] nationale Amt für Erstaufnahme übergehen müssen. Dennoch rät der Hohe Rat die Situation des „Quasi-Monopols", von der derzeit einige Vereine profitieren, zu beenden." (HCI, 2002: 59; eigene Übersetzung)

Statt Vereinsarbeit schlug der HCI also ein stärkeres staatliches Engagement vor. Von dieser organisatorischen Umstellung versprachen sich Politiker und zuständige Ministerialbeamte der DPM eine stärkere Formalisierung der Erstintegration von Neuzuwanderern. Es sollte vermieden werden, dass der erste Kontakt von Neuzuwanderern in Frankreich ausgerechnet mit Sozialarbeitern stattfände. Mit der Initiierung der Plattform wurde demnach die generelle Betreuungsnotwendigkeit von Zuwanderern verneint und von individuellen (Eigen-) Integrationspotenzialen der Zuwanderer ausgegangen, die lediglich einer Aktivierung bedürften. Diese Zurückweisung der Sozialarbeit führte zu erwartbaren Auseinandersetzungen bei der Fusion des ehemaligen OMI mit dem auf Migranten spezialisierten Sozialdienst SSAE, der hierbei einen deutlichen Kompetenz- und Mittelverlust zu verzeichnen hatte. So präzisierte ein Mitarbeiter des ehemaligen SSAE:

> „Vor allem seit einigen Jahren lässt sich beobachten, dass die Verwaltungen die Fähigkeiten der Sozialdienste in Frage zu stellen versuchen und selbst die Arbeit übernehmen. Sie denken, dass jeder diese Arbeit erledigen kann und stellen weniger qualifiziertes Personal ein. Natürlich hat das zunächst zur Folge, dass die Kosten gesenkt werden; außerdem kann man so die Sozialdienste umgehen, die mit einer bestimmten Deontologie arbeiten und Forderungen stellen. Das OMI behauptet also von sich in der Lage zu sein, Sozialarbeit zu leisten, aber der SSAE ist nicht damit einverstanden,

[55] Von der Größe entspricht ein Département in etwa dem Einzugsgebiet einer deutschen Kreisstadt.

die Sozialanamnese [bei Neuzuwanderern] an irgendjemanden zu übergeben. Wir haben dem OMI gesagt: das ist nicht Euer Job." (ME2, Zeilen 219-226; eigene Übersetzung)

Über diese konzeptionelle Änderung im Hinblick auf die Rolle der Sozialarbeit für die Erstintegration von Zuwanderern hinaus wurde in Frankreich die Einführung des Integrationsvertrags[56] auch als Anstoß einer grundlegenden Neustrukturierung des Akteursfeldes im Bereich der Integrationsförderung und Integrationspolitik genutzt: Denn nicht nur die auf Migranten spezialisierten Sozialdienste wie der SSAE haben ihre einflussreiche Rolle verloren, sondern auch das für die Weiterbildung von im Integrationsbereich tätigen Personen und für Dokumentation zuständige Amt für die Entwicklung interkultureller Beziehungen (*Agence pour le développement des relations interculturelles*, ADRI) und der Unterstützungsfonds für Integration und den Kampf gegen Diskriminierungen FASILD (*Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations*) wurden umstrukturiert und aufgelöst. Interne Dokumente der Ministerialabteilung für Bevölkerung und Migrationen (DPM) zeugen von einer starken Unzufriedenheit des Ministeriums hinsichtlich der ADRI und des FASILD, die eine zu große Autonomie besäßen und politische Vorgaben ignorierten.

Im Dezember 2004 ging die ADRI demnach in der neu geschaffenen *Cité de l'Histoire de l'Immigration* (Zentrum für Migrationsgeschichte) auf und 2006 wurden die Abteilungen des 1958 gegründeten FASILD auf zwei neu geschaffene Ämter aufgeteilt. In der Tat war der FASILD, zu dessen Kerngeschäften die Sprachförderung und seit 2002 der Kampf gegen Diskriminierungen gehörte[57], schon durch die im Rahmen der europäischen Richtlinien gegen Diskriminierung Ende 2004 geschaffenen Hohen Behörde für den Kampf gegen Diskriminierungen (*Haute autorité de lutte contre les discriminations*, HALDE) und die Schaffung der im Bereich der Erstintegration und Sprachförderung aktiven ANAEM im April 2005[58] stark unter Druck geraten. Als Antwort auch auf die Unruhen in den französischen Vorstädten im Herbst 2005 ergriff die Regierung dann die Gelegenheit, in einem Gesetz zur Chancengleichheit[59] die Schaffung

---

56 Trotz ihrer offensichtlichen Defizite beurteilt der französische Rechnungshof (Cour des Comptes, 2004: 290) die *Plate-Forme d'Accueil* insofern positiv, da sie die Grundlage für weitere, durchaus tief greifende Neuerungen in der französischen Integrationspolitik gelegt habe.

57 Wohl als strategischer Schachzug in Erwartung der Umsetzung der europäischen Anti-Diskriminierungsrichtlinien hatte die Direktion des ehemaligen FAS diesen 2002 in FASILD umbenannt und damit den Kampf gegen Diskriminierungen in den Namen aufgenommen, vermutlich in der Hoffnung so als die in den europäischen Richtlinien vorgesehene Institution im Kampf gegen Diskriminierungen in Frage zu kommen. Mit der Schaffung der HALDE wurde dem FASILD jedoch in dieser Hinsicht eine Absage erteilt.

58 Siehe Décret n° 2005-381 du 20 avril 2005 relatif à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations et modifiant le code du travail.

59 Loi n° 2006-396 pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

des neuen nationalen Amts für soziale Kohäsion und Chancengleichheit (*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*, ACSE) anzukündigen. Im darauffolgenden Jahr 2006 ging der FASILD größtenteils in der ACSE auf[60], während die mit dem Integrationsvertrag beschäftigten Abteilungen des FASILD die ANAEM integrierten. Damit sind die organisatorischen Veränderungen in Frankreich als recht weitreichend zu beurteilen. Gleichzeitig ist jedoch davon auszugehen, dass es lediglich zu einer Umstrukturierung der „Akteure der Integration" (ADRI, 1999) gekommen ist.

Die DPM als zuständige Ministerialabteilung im Ministerium für Arbeit und Soziales konnte mit der Einführung der Empfangsplattform 1999 zunächst eine Kompetenzausweitung verbuchen. Gemäß einer Rahmenvereinbarung aus dem Jahr 2001 zwischen DPM, FASILD und OMI wurde ihr die integrationspolitische Richtlinienkompetenz und die Kontrollbefugnis bei der Umsetzung der Integrationsmaßnahme übertragen. Mit der Ankündigung des Integrationsvertrags war jedoch ein Kompetenzgewinn des Innenministeriums und hier insbesondere des damaligen Ministers Nicolas Sarkozy festzustellen, der über verschiedene Gesetze[61] Einfluss auf die Ausgestaltung der französischen Integrationspolitik nahm. Ganz explizit gemacht wurde diese Einflussnahme seit der Wahl Nicolas Sarkozys zum französischen Präsidenten und der Schaffung des von ihm gewollten Ministeriums für Einwanderung, Integration, Nationale Identität und Entwicklungszusammenarbeit (*Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Iden-tité nationale et du Codéveloppement*), da dieses Ministerium in Integrationsfragen zwar mit der DPM im Ministerium für Arbeit und Soziales zusammenarbeiten soll, aber auch dem Innenministerium untersteht.

Ähnlich wie in Frankreich ist auch in **Deutschland** mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine bundesstaatliche Behörde für die Konzeption und Durchführung der Integrationskurse zuständig geworden. Das mit dem Zuwanderungsgesetz offiziell neu geschaffene BAMF[62] führt nicht nur die Akkreditierungen der Sprachkursanbieter vor Ort durch, sondern koordiniert darüber hinaus über 24 regional verteilte Außenstellen auch die Umsetzung des Integrationsprogramms. Koordination und Umsetzung erfolgen in Zusammenarbeit mit den Sprachkursanbietern sowie den Ausländerbehörden, die auf Kreisebene für die Ausstellung eines Aufenthaltstitels verantwortlich sind und im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes den Teilnahmeanspruch bzw. die Teil-

---

60 Die ACSE arbeitet in den Räumen des FASILD weiter, die Direktion wurde jedoch ausgewechselt, so dass die ehemalige Präsidentin des FASILD nun Generaldirektorin der *Cité de l'Histoire de l'Immigration* (Zentrum für Migrationsgeschichte) ist.

61 Gesetz zur gesellschaftlichen Kohäsion vom 18. Januar 2005; Gesetz zur Einwanderung und zur Integration vom 24. Juli 2006; Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Kontrolle der Einwanderung, zur Integration und zum Asyl vom 4. Juli 2007.

62 Schon vor Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes hat die Bundesregierung Mitte 2002 damit begonnen, dem ehemaligen Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) per Organisationserlass neue Kompetenzen im Bereich der Integration zu übertragen (DGP5, Zeilen 28-29).

nahmeverpflichtung des Zuwanderers feststellen. Die über das BAMF zentralistisch organisierte Ausgestaltung des Programms im sich sonst durch ein besonders hohes Maß an föderalen Strukturen auszeichnenden Deutschland ist dabei weniger einem Gesinnungswandel und einer plötzlichen Zuneigung zu einem ‚Zentralismus à la française' geschuldet als vielmehr Resultat einer auch aus anderen Fällen bekannten „föderalen Problemvertagung“ (Bommes, 1996). So hatten sich die kommunalen Spitzenverbände in Deutschland bei den Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz und das dort vorgesehene Integrationsprogramm für Zuwanderer ausdrücklich für eine Nicht-Zuständigkeit der Kommunen eingesetzt, um dadurch die auf kommunaler Ebene für die Integration von Zuwanderern anfallenden Kosten weitestgehend zu minimieren (Storr, 2005: 277; Michalowski, 2006b).

Auch in Deutschland wurde der Schaffung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine besondere Bedeutung beigemessen. Entstanden war das Bundesamt nicht - wie in Frankreich - aus der Fusion zweier Akteure, sondern vielmehr aus der Umstrukturierung[63] des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL). Ähnlich dem OMI handelte es sich auch hier um eine ehemalige Kontrollbehörde mit dem primären Ziel der Einwanderungsregulation. Diesbezüglich merkt Michael Bommes (2006: 72) an, dass die Innovation in einer Weise ausgefallen sei, „dass damit konservativen Zuwanderungsskeptikern signalisiert werden konnte, dass auch die neuen Zuständigkeiten mit den Mitteln eines Amtes der Innenbehörde angegangen werden, das vor allem eine Tradition in der restriktiven Konzipierung von Migrationsfragen […] aufgebaut hat.“ Bei der Konzeption und Umsetzung der deutschen Integrationskurse sind über das BAMF hinaus auch die lokalen Ausländerbehörden beteiligt, ebenfalls eine primär kontrollpolitisch aktive Organisation, die im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes zusätzlich die Aufgabe der Feststellung des Integrationsbedarfs von Zuwanderern erhalten hat. Ähnlich wie in Frankreich hat damit auch in Deutschland eine staatliche Struktur die Organisation der Integrationsförderung übernommen, die bis dato vom Sprachverband Deutsch e.V. und weiteren vom Sprachverband beauftragten Vereinen organisiert worden war.

Dabei erfolgte, ähnlich wie in Frankreich, eine grundlegende Umstrukturierung der deutschen „Integrationslandschaft“. Die wichtigste durch das Zuwanderungsgesetz herbeigeführte Neuerung ist die zentrale Rolle und der Bedeutungsgewinn des Bundes hinsichtlich der Organisation und Implementation

---

[63] Michael Bommes (2006: 71) schreibt in diesem Zusammenhang: „Es wurde an vorhandene organisatorische und finanzielle Strukturen angeschlossen, die dafür mobilisiert werden konnten: ein zunehmend unterbeschäftigtes Bundesamt, Programm- und Organisationsstrukturen ebenso wie finanzielle Ressourcen, die bereits im Kontext der Aussiedlerzuwanderung sowie der Sprachförderung und Sozialberatung für Ausländer seit den 1970er Jahren bereits gestellt waren; die Trägerstrukturen für Sprachkurse, die über mehrere Jahrzehnte im Verlauf der Migrationsgeschichte der Bundesrepublik entstanden sind. Und das Vorbild der Niederlande bot einen Rahmen zur vergleichsweise einfachen Reorganisation der vorhandenen Mittel unter dem Symbol des Integrationsprogramms.“

der Integrationsförderung. Dies geschah hauptsächlich zu Lasten des Sprachverbands Deutsch e.V. (vgl. Bommes, 2006: 73), der seit 1972 im Auftrag des Bundes das Sprachkursangebot in Deutschland geregelt hat. Ein „organisatorischer Gewinner" ist demnach das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Nürnberg, das als Kompetenzzuwachs nicht nur die Akkreditierung der Sprachkursanbieter verbuchen, sondern darüber hinaus auch Kompetenzen hinsichtlich der Vorgabe von Struktur, Inhalt und Zielen des Sprach- und Orientierungskurses beanspruchen kann. Diese integrationspolitische Zentralisierung über die Primärstellung der bundesstaatlichen Ebene ist gegenüber der in der Vergangenheit weitgehend dezentral organisierten Integrationsarbeit eine wichtige Veränderung. Dabei hat sich der Bund mit der Einführung der Integrationskurse nicht nur organisatorisch, sondern auch und vor allem finanziell für eine umfassende staatliche Förderung der Integration von Zuwanderern entschieden. Die Sprachkursanbieter hingegen sind seit der Einführung der Integrationskurse in Deutschland einer stärkeren Konkurrenz und Kontrolle ausgesetzt. Zum einen mussten sie sich durch das BAMF akkreditieren lassen, zum anderen sind die Sprachkurse so konzipiert, dass unzufriedene Kursteilnehmer den Anbieter wechseln können. Aufgrund des niedrigen Preises, den das BAMF pro Teilnehmer und Kursstunde zahlt, sind einige Kursanbieter ganz aus diesem Segment der Sprachkurse ausgestiegen.[64]

Auf ministerieller Ebene ist in Deutschland ebenso wie in Frankreich das Bundesministerium des Inneren Kompetenzgewinner, da es über das ihm unterstellte Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) integrationspolitisch aktiv wird. Dies ist vor allem zu Lasten des Ministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geschehen.[65] Damit hat in Deutschland das Innenministerium an Deutungshoheit über das Integrationsressort hinzugewonnen und als Einwanderung kontrollierendes Ministerium auf eine stärkere Verbindung zwischen Integrationsanforderungen und Einwanderungskontrolle gedrängt.

In den **Niederlanden** gewannen neben der im Justizministerium angesiedelten Abteilung für die Koordinierung der Integrationspolitik für Minderheiten

[64] Im Vergleich zwischen Frankreich, Deutschland und den Niederlanden differieren die Markt- und Konkurrenzstrukturen für Sprachkursanbieter. In Deutschland müssen sich die akkreditierten Kursanbieter einem Wettbewerb um Teilnehmer stellen, während in Frankreich ein Wettbewerb lediglich bei der Auftragsvergabe durch eine zentral vom FASILD organisierte Ausschreibung von ein bis drei Jahresverträgen stattfindet. Sobald es zur Auftragserteilung an einen Anbieter gekommen ist, hat dieser für die vereinbarte Vertragslaufzeit ein Angebotsmonopol in einer bestimmten Region. In den Niederlanden hat man lange auf Wettbewerbselemente im Sprachkursmarkt für Neuzuwanderer verzichtet und den den deutschen Volkshochschulen und den französischen GRETA entsprechenden ROCs (*Regionale Opleidingcentra*, Regionale Bildungszentren) eine Monopolstellung zugebilligt. Dieses Privileg wurde mittlerweile abgeschafft.

[65] Das Bundesfamilienministerium hat neben einigen inhaltlichen Zuständigkeiten auch das Amt der parlamentarischen Staatssekretärin für Integrationsfragen (Integrationsbeauftragte) verloren, welches seit 2005 direkt im Bundeskanzleramt angesiedelt ist.

(DCIM, *directie coördinatie integratiebeleid minderheden*) durch das WIN-Gesetz (*wet inburgering nieuwkomers*; Gesetz zur Erstintegration) vor allem die Kommunen an gestaltungspolitischem Gewicht. Sie sollten als Koordinator des Integrationsprogramms und damit verbundener Aktivitäten fungieren. Demnach wurden die von der staatlichen Ebene (*het rijk*) für die Integration von Neuzuwanderern bereit gestellten Gelder von den Kommunen für den Abschluss von Verträgen mit Sprachkursanbietern und die weitere Koordination des Programms eingesetzt.

Viele Kommunen mussten sich an diese Regierolle zunächst gewöhnen. Dieser organisatorische Wandel wurde begleitet durch die dem Justizministerium angegliederte und im Jahr 2000 zur Unterstützung der Kommunen beim Abarbeiten der entstandenen Wartelisten für Sprachkurse gegründete „Taskforce Inburgering". Während ihres zweijährigen Bestehens verfolgte die Taskforce die Aufgabe, durch Benchmarking, Themenbroschüren[66], Internetauftritte und individuelle Beratung die Kommunikation zwischen dem zuständigen Justizministerium und den ausführenden Kommunen zu intensivieren und so zu einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Integrationsarbeit in den Kommunen beizutragen.[67] Eine professionelle Begleitung einer organisatorischen Umstellung in der Form hat es weder in Frankreich noch in Deutschland gegeben. Der Erfolg des Kompetenztransfers von der nationalen auf die kommunale Ebene zeigte sich auch, als die niederländische Regierung im Jahr 2003 die Abschaffung der 1998 eingeführten Programme und damit den Entzug der den Kommunen neu zugebilligten Regierolle im Integrationsprozess in Betracht zog. Der niederländische Städtebund VNG (*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*) protestierte lautstark gegen diese Absicht und plädierte für eine Beibehaltung der Integrationsförderung als öffentliche und kommunale Aufgabe und damit für die Finanzierung lokaler Strukturen der Integrationsförderung aus öffentlichen (d.h. nationalen) Geldern.

Das verstärkte Einbringen von Kontrollbehörden in die Organisation der Integrationsförderung wie es in Frankreich mit der ANAEM und in Deutschland mit dem BAMF klar zu beobachten war, zeichnete sich in den Niederlanden in dieser Form nicht ab. Allerdings war der verstärkte Einfluss von law-and-order Akteuren sehr deutlich auf ministerieller Ebene zu beobachten. Lange Zeit war

---

[66] Zu den viele Kommunen vor eine organisatorische Herausforderung stellenden Aspekten zählte die Kinderunterbringung, Wartelisten, die Koordination der Zusammenarbeit, duales Lernen, die Verstärkung der Regierolle der Kommunen, die Handhabung von Ausfall oder die Informationsverwaltung.

[67] Abgelöst wurde die *Taskforce* Anfang 2003 durch das so genannte *Frontoffice Inburgering,* einer weiteren vom Justizministerium abhängigen Interventionsgruppe. Im Vergleich zur *Taskforce* war das *Frontoffice* reaktiver konzipiert und intervenierte in den Kommunen lediglich auf Anfrage. Mittlerweile ist das Frontoffice selbst in einer übergeordneten Struktur des Justizministeriums aufgegangen, nämlich in dem Projekt zur Modernisierung der Erstintegration (*Project Modernisering Inburgering*, PMI). Dabei sind viele Mitarbeiter des *Frontoffice* in die neue Organisation übernommen worden und haben ihre alte Aufgabe der „Übersetzung und Umsetzung" nationaler Vorgaben in lokale Integrationsmaßnahmen beibehalten.

die Zersplitterung der Integrationspolitik in den Niederlanden und dabei besonders die Verteilung finanzieller Mittel zur Integrationsförderung auf mehrere Häuser Gegenstand intensiver Kritik gewesen. Gefordert wurde stattdessen eine Konzentration der Mittel und Zuständigkeiten in einem Ministerium. Nach den Wahlgewinnen der LPF im Jahr 2002 wurde die Abteilung für die Koordination der Integrationspolitik für Minderheiten, DCIM (*Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden*) vom Innenministerium in das in den Niederlanden als restriktiver geltende Justizministerium verlegt und dort in der Form ausgebaut, dass die DCIM eine federführende Rolle gegenüber den anderen mit Integration befassten Ministerien (Ministerium für Arbeit und Soziales, Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft, Ministerium für Gesundheit, Wohlfahrt und Sport) einnehmen konnte. Dies schlug sich auch in der Verteilung der Gelder nieder, wie eine Mitarbeiterin der DCIM anmerkte:

> „Im vergangenen Jahr sind wir vom Innenministerium ins Justizministerium umgezogen, die gesamte Abteilung Integrationspolitik für Minderheiten wurde damals bei der Generaldirektion für internationale Angelegenheiten und Ausländerfragen untergebracht [...] Die WIN Gelder waren vorher beim Bildungsministerium sowie beim Ministerium für Volksgesundheit, Gemeinwohl und Sport und sind nun allesamt in das Justizbudget übergegangen. Die Gelder für Altzuwanderer waren schon immer bei unserer Ministerialabteilung und sind nun im Justizbudget geblieben." (ENL 16, Zeilen 29-31 und 149-152)

Die Übertragung der DCIM 2002 aus dem Innen- in das Justizministerium wurde in den Niederlanden als ein ordnungspolitischer Akzent und als Stärkung des „law-and-order"-Gedankens in der Integrationspolitik verstanden und als solcher im Übrigen auch mit dem Amtswechsel von Rita Verdonk hin zu Ella Vogelaar rückgängig gemacht.[68]

Insgesamt wurde in den Niederlanden mit der Einführung des *inburgeringsprogramma* und den insbesondere mit dem Aufkommen Pim Fortuyns einsetzenden politischen Entwicklungen eine Dekade permanenter integrationspolitischer Umwälzungen eingeläutet. Nach einer Phase staatlicher Expansion der Integrationsförderung im Rahmen des Integrationsprogramms, in der das niederländische Integrationsprogramm als Vorbild für das europäische Ausland gegolten hatte (vgl. Kapitel 6.B.), folgte ab 2003 die Ankündigung einer politischen 180°-Wende in Form eines Rückzugs des Staates aus der Integrationsförderung. Allerdings bedeutet dieser staatliche Rückzug nicht die Rückkehr in die integrationspolitische Situation vor 1998, denn im Rahmen der neuen Politik soll der Zuwanderer selbst in eine besondere Pflicht genommen und hauptverantwortlich für seine Integration werden. In diesem Modell beschränkt sich der Staat auf

[68] Mit der Ankunft Ella Vogelaars wurde die DCIM-Abteilung in das neu zugeschnittene Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umweltschutz (VROM, *ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer*) verlegt.

seine ordnungspolitische Rolle der Festlegung bestimmter Mindestanforderungen (vgl. Kapitel 8).

Vergleichend ist festzustellen, dass sich hinsichtlich der Akteursverantwortlichkeit eine - zunächst aufgrund der deutlich divergierenden Staatsstrukturen - nicht zu erwartende Parallele zwischen Frankreich und Deutschland abzeichnet. Zwar erfolgt in allen drei Ländern die Finanzierung der Programme aus dem Bundesetat[69]; im Gegensatz zu den Niederlanden ordnen Frankreich und Deutschland die Kompetenzen zur Durchführung der Programme allerdings auch ausschließlich auf der nationalen Ebene an. In den Niederlanden verfügten jedoch im Rahmen der WIN-Gesetzgebung von 1998 die Kommunen über die Durchführungskompetenz. Die deutlich dezentralere Ausrichtung der Programme in den Niederlanden wurde allerdings durch einige unter der Ägide des Justizministeriums konzipierte Steuerungs- und Abstimmungsmechanismen zur Gewährleistung einer landesweiten Einheitlichkeit flankiert.

Doch auch in den Niederlanden ist aufgrund der deutlich verstärkten Kompetenz des Justizministeriums zu Ungunsten des Ministeriums für Inneres und Königsreichangelegenheiten (*Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*) ein Wechsel von Akteuren, die ihre Arbeit eher an sozialen und gesellschaftlichen Zielen ausrichteten, hin zu Akteuren, deren Ziel die Kontrolle und Regulierung von Einwanderung ist, zu beobachten. In Deutschland und Frankreich hat dieser Wechsel nicht nur auf ministerieller Ebene stattgefunden, sondern es wurden ehemalige Einwanderungs-Kontrollbehörden dem Integrationsthema umgewidmet. Damit wurde dieser Akteurswechsel in Frankreich und Deutschland auch als finanzielle und organisatorische Reform zur besseren Nutzung bereits vorhandener Kapazitäten verstanden. Darüber hinaus sollte durch die Verankerung von ursprünglich als Kontrollbehörden konzipierten Organisationen in Frankreich mit einem zu stark von den Prämissen der Sozialarbeit beeinflussten Integrationsverständnis gebrochen und in Deutschland öffentlichkeitswirksam ein ‚hartes Durchgreifen' auch in Integrationsfragen signalisiert werden. Diese Bündelung von Aufgaben der Integration und der Einwanderungskontrolle in den Händen eines selben Akteurs, bzw. Ministeriums hat dabei auch in fachlicher Hinsicht zu einer stärkeren Verknüpfung von Integration und Einwanderung geführt, wie im Weiteren noch diskutiert werden wird (vgl. Kapitel 8).

5.B. Die Möglichkeit der Neudarstellung von Integrationspolitik

Länderübergreifend, d.h. in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden, galt die Einführung einer obligatorischen Integrationsmaßnahme für Neuzuwanderer als besonders wichtige und grundlegende Reform in der Integrationspolitik. In

---

[69] Lediglich in Deutschland ist eine Eigenbeteiligung des Zuwanderers von 1 € pro Kursstunde vorgesehen. Darüber hinaus werden aus den Länderhaushalten die Kosten der Feststellung des Integrationsbedarfs durch die lokale Ausländerbehörde getragen.

der Tat ist es auch zu Veränderungen in der Akteursstruktur und teils umfassenden Umgestaltungen der jeweiligen Integrationslandschaft gekommen. Durch die Schaffung eines obligatorischen Integrationsprogramms und die Beauftragung eines law-and-order Akteurs mit der Planung und/oder Umsetzung der Integrationsmaßnahme wurde jedoch auch eine wichtige symbolische Botschaft sowohl an den Neuzuwanderer als auch an die Aufnahmegesellschaft adressiert. Dem Zuwanderer gegenüber soll durch die Einführung obligatorischer Maßnahmen verdeutlicht werden, dass klare Anforderungen an ihn gestellt werden und seine Kooperationsbereitschaft erwartet wird; der Aufnahmegesellschaft soll kommuniziert werden, dass der Staat die vielfach als problematisch wahrgenommene Integration von Zuwanderern erfolgreich steuert. Damit ist die politische Kommunikation hinsichtlich der eingeführten Neuerungen ein wichtiger Bestandteil der Reform selbst und soll als solche im Folgenden kurz für die drei Länder erläutert werden.

Die in **Frankreich** zunächst eingeführte Empfangsplattform aus dem Jahr 1998/1999 passt allerdings nur sehr eingeschränkt in dieses Erklärungsmuster. Sie war nicht Gegenstand politischer Debatten, Evaluationen liegen der Öffentlichkeit nicht vor und auch als eigenständiger Haushaltsposten war die *Plateforme d'accueil* nie zu identifizieren. Die zuständigen Stellen in Frankreich verzichteten weitgehend darauf, die Maßnahme in Frankreich selbst oder auf EU-Ebene bekannt zu machen.[70] Es gab keine Presseinformationen, keine entsprechenden politischen Debatten und auch die im Internet abrufbaren Informationen waren sehr begrenzt. Im Gegensatz zur nachfolgenden Mitte-Rechts-Regierung verzichtete die sozialdemokratische Regierung unter Premier Jospin demnach auf jegliche aktive Kommunikationspolitik im Bereich der Integration und versäumte es somit, die Plattform als integrationspolitisch progressives Element der Regierung vorzustellen. Aus diesem Grund verursachte auch die wiederkehrend festgestellte Ineffektivität der 1998/1999 eingeführten Maßnahme lediglich einige verwaltungsinterne Diskussionen unter Ausschluss einer breiteren Öffentlichkeit und blieb ohne weitergehende Auswirkungen.

Vermutlich ist die besonders zum Ende der 1990er Jahre auch in sozialdemokratisch geführten französischen Kommunen zu beobachtende zögerliche Herangehensweise an Integrationspolitik Ausdruck des typischen Dilemmas „der französischen Linken" als (zu) ausländerfreundlich zu gelten und dadurch bei Wahlen schlechter dazustehen. Dadurch blieb „die französische Linke" im Gegensatz zur derzeitigen Mitte-Rechts-Regierung[71] nicht nur in vielen von ihr regierten Kommunen sondern auch auf nationaler Ebene integrationspolitisch

---

70 So hatte etwa die europäische Kommission zur Vorbereitung ihrer Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung (2003, 336 endg.) alle damaligen Mitgliedstaaten nach bereits vorhandenen Fördermaßnahmen für Zuwanderer gefragt. Neben Belgien hat nur Frankreich dieser Aufforderung nicht Folge geleistet.

71 Vor allem der UMP-Vorsitzende und Innenminister Sarkozy hat vermehrt sicherheitspolitische Aspekte in die Einwanderungspolitik eingebracht und sich damit einen Ruf als einwanderungspolitisch restriktiv erworben.

blockiert (vgl. Gaxie 1999; Guiraudon, 1997 und 1999). Paradoxerweise haben politisch rechte Parteien in Frankreich damit einen Standortvorteil hinsichtlich der Kommunikation von Migrations- und Integrationspolitik, den sich nicht zuletzt Nicolas Sarkozy zu Nutze machte. Es kann daher kaum überraschen, dass in vielen Zeitungsartikeln zur Ankündigung des Integrationsvertrags durch den französischen Präsidenten Chirac im Oktober 2002 und zur Präsentation der neuen Maßnahme im April 2003 die Existenz einer bisherigen Integrationsförderung für Neuzuwanderer in Abrede gestellt und die *Plate-Forme d'Accueil* als integrationspolitische Maßnahme - wohl meist aus Unkenntnis des verantwortlichen Journalisten - verschwiegen wurde (ADRI, Pressedossier 2002-2003).

Dabei profitierte der neu eingeführte Empfangs- und Integrationsvertrag (*Contrat d'Accueil et d'Intégration*) wesentlich von der bereits geschaffenen Infrastruktur der *Plate-Forme d'Accueil*. Patrick Simons (2003) Frage, ob es sich bei der u.a. durch den Integrationsvertrag erneuerten französischen Integrationspolitik nicht um „Old Goals in New Bottles?“ handele, ist also durchaus berechtigt. Simon zufolge sei der im Oktober 2002 von Jacques Chirac angekündigte *Contrat d'Accueil et d'Intégration* (CAI) keineswegs neu, sondern nur die Fortführung der bereits seit einem Ministerialrundschreiben im Jahr 1993 zur Schaffung départementaler Aufnahme- und Integrationsmaßnahmen für neu zuwandernde Familien[72] bekannten Maßnahmen.[73] Über diese erstaunliche Kontinuität in der französischen Integrationsförderung, die einhergeht mit sehr begrenzten Sprachanforderungen und einer gewissen Laissez-Faire-Haltung der französischen Regierung lässt sich nur spekulieren. Denkbar ist, dass angesichts der noch stets hohen Zahl frankofoner Zuwanderer und der allgemeinen Zuversicht, dass sich die Weltsprache Französisch unter den Einwanderern im eigenen Land durchsetzen wird, solche Sorgen als peripher gelten. Eine mögliche Ursache könnte jedoch auch sein, dass das vergleichsweise niedrige Sprachniveau von der französischen Politik lediglich noch nicht als Thema entdeckt wurde und deswegen in den Händen umsichtiger Technokraten verblieben ist. Gerade diese Hypothese gewinnt an Plausibilität, wenn man auf die Entwicklungen in der französischen Integrationspolitik, seitdem Nicolas Sarkozy das Thema für sich entdeckt hat, blickt (vgl. Kapitel 8).

Deutschland steht diesbezüglich Frankreich und den Niederlanden in nichts nach. Auch in Deutschland war die Einführung der Integrationskurse im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes Teil einer politischen Kommunikationsstrategie, die den Bruch mit vorherigen Maßnahmen und Strategien markierte. In Verbindung steht damit die von der deutschen Migrationsforschung wiederkeh-

---

[72] Circulaire DLPAJ/DPM n°93/10 du 12 mars 1993 relative au dispositif départemental d'accueil des familles rejoignantes.

[73] Diese Argumentation lässt sich sicherlich insofern verteidigen, dass mit dem Integrationsvertrag gegenüber der Empfangsplattform keine grundsätzlich neuen Ziele verfolgt werden. Allerdings sind die ausgewählten Mittel, nämlich insbesondere die Verpflichtung bzw. die aufenthaltsrechtlichen Sanktionen beim Integrationsvertrag ein deutlicher Unterschied zur bisherigen Politik.

rend benannte und kritisierte Lebenslüge, „kein Einwanderungsland zu sein" (Thränhardt, 1996; Bade/Bommes, 2000; Herbert, 2003; Oswald et al., 2003). Dieses migrationspolitische Selbstverständnis vom „Nicht-Einwanderungsland" sollte nach dem als historisch begriffenen Regierungswechsel von 1998 öffentlichkeitswirksam zu Grabe getragen und die Einwanderungssituation in Deutschland auch institutionell anerkannt werden.

Elemente dieses initiierten Paradigmenwechsels waren die Änderung des Staatsbürgerschaftsgesetzes, die Einführung der so genannten *Green Card* zur aktiven Anwerbung von Computerspezialisten und schließlich die Einberufung der Unabhängigen Kommission Zuwanderung unter der Leitung von Rita Süssmuth.[74] Das im Anschluss an die Süssmuth-Kommission im Regierungsauftrag vorgelegte „Zuwanderungsgesetz" sollte erstmals in Deutschland ein „modernes Zuwanderungsrecht" ermöglichen. Teil dieser Strategie der Kommunikation eines Neuanfangs sind die vor allem von SPD und Grünen wiederkehrend als Beginn einer rationalen Integrationspolitik bezeichneten Integrationskurse.

Demnach waren auch die Bemühungen des mit der Organisation und Implementierung der Programme betrauten Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die Veröffentlichung der Programmergebnisse bis zur offiziellen Evaluation des Programms zum Jahreswechsel 2006/2007, bzw. bis zur Vorlage des Berichts an den Bundestag im Juli 2007 herauszuzögern und bis dahin lediglich positive Zwischenergebnisse zu präsentieren (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2006[75]; s.a. Bade, 2006) offensichtlich. Dabei wurden von politischer Seite trotz nur beschränkt aussagekräftiger Daten durchaus umfassende und generalisierende Bewertungen gewagt, die den Erfolg der Maßnahme herausstellten. Der damalige Bundesinnenminister Otto Schily zog anlässlich des von ihm ausgerufenen „Tags der Integration" am 25. September 2005 bereits eine äußerst positive Bilanz der Integrationskomponente des Zuwanderungsgesetzes:

> „Im Bereich der Integration setzt das Zuwanderungsgesetz neue Maßstäbe. Statt einer punktuellen Maßnahmenförderung haben wir heute eine systematische Integrationspolitik. Dies ist ein Qualitätssprung in der Integrationsförderung in Deutschland. Erstmals können alle Neuzuwanderer an

---

[74] Bernhard Santel und Albrecht Weber (2000) weisen darauf hin, dass es zum Ende der 1990er Jahre „wohl kaum ein Politikfeld [gab], auf dem ein so dringender Reformbedarf bestand wie in den Bereichen von Migration, Integration und Staatsangehörigkeitsrecht."

[75] So merkt das BAMF etwa in seiner Jahresbilanz 2005 an: "Besonders erwähnenswert ist, dass 43 % der Teilnehmer jünger als 30 Jahre sind und 74 % von ihnen die Prüfung bestanden haben. Dies zeigt, dass ein frühzeitiger Beginn von Sprachschulungen mit einem hohen Erfolg einhergeht und damit für die Integration sehr förderlich ist." (BAMF, 2006: 9) Obwohl die Tatsache, dass jüngere Kursteilnehmer einen relativ großen Erfolg beim Abschlusstest aufwiesen, nicht (ausschließlich) auf die frühzeitige Förderung nach der Einreise zurückgeführt werden kann, da keine Exklusivförderung für bestimmte Altersgruppen besteht, wird dieser vermeintliche Zusammenhang als Legitimationsgrundlage für ein frühzeitiges staatliches Eingreifen in den Integrationsprozess eines Neuzuwanderers verwendet.

> Sprach- und Orientierungskursen teilnehmen [...] Die Bundesregierung hat mit dem Zuwanderungsgesetz einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik ist die Integration systematisch geregelt worden. Das Zuwanderungsgesetz zeigt dabei bereits messbare Wirkung.[76]"

Obwohl von politischer Seite gerne als ,Paradigmenwechsel' bezeichnet, erweist sich die Diagnose der Etablierung und Durchführung von Integrationskursen durch das BAMF als Bruch mit der bisherigen integrationspolitischen Praxis demnach als vorschnell. Faktisch herrscht durchaus eine gewisse Kontinuität. Michael Bommes (2006: 74) spricht deshalb eher von einem ,Umbau' der bisherigen Integrationslandschaft. Auch Juristen kritisierten die Interpretation des Zuwanderungsgesetzes als Paradigmenwechsel (Groß, 2006; Frings/Knösel, 2005). Der symbolische Wert des deutschen Zuwanderungsgesetzes ist hingegen hoch. Mit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes und der dort vorgesehenen Integrationskurse wurde zum einen die Zuständigkeit des Staates im Bereich der Integrationsförderung betont und damit zugleich unterstrichen, dass der Staat in der Lage ist, steuernd in den individuellen Integrationsprozess einzugreifen. Integrationsprogramme sollen den individuellen Integrationsverlauf von Zuwanderern planifizieren und verwaltbar machen. Neben der Steuerungsabsicht soll damit allerdings auch der Bevölkerung staatliche Aufmerksamkeit, Problemwahrnehmungs- und Lösungsfähigkeit kommuniziert werden (vgl. auch Bommes, 2006: 69).

In den **Niederlanden** war bei der Einführung des *wet inburgering nieuwkomers* (Gesetz zur Erstintegration) eine breite gesellschaftliche Diskussion über das Für und Wider solch einer noch unter der Regierung Kok im Jahr 1998 geschaffenen obligatorischen Maßnahme geführt worden. Vor allem von Seiten der niederländischen Regierung wurde das Integrationsprogramm auch im internationalen Kontext als besonders vorbildlich dargestellt (vgl. ausführlicher Kapitel 6.B.). Dies änderte sich mit der Evaluation des Integrationsprogramms. Die umfangreiche Medienpräsenz der Evaluation thematisierte vor allem die unter den Erwartungen liegenden Ergebnisse der Maßnahme und eine sich daraus ableitende notwendige integrationspolitische Neuausrichtung. Von politischer Seite wurde dann die Abschaffung des Integrationsprogramms als politisches Kommunikationsmittel eingesetzt. Insbesondere die bisherige Ministerin für Ausländerangelegenheiten und Integration (*vreemdelingenzaken en integratie*), Rita Verdonk, profilierte sich als Vertreterin einer rigiden Einwanderungs- und Integrationspolitik, die mehr Eigenengagement von Seiten des Zuwanderers verlangt. Dass es sich hierbei vor allem um eine geschickte Kommunikationspolitik handelte, zeigte Kees Groenendijk (2006b), indem er die von Rita Verdonk ge-

[76] Gerade dieser Verweis auf eine „messbare Wirkung" ist irreführend, da eben keine Wirkungsanalyse durchgeführt wird. Vielmehr wurden Teilnehmerzahlen, die Zusammensetzung der Teilnehmer sowie der Organisationsverlauf der Maßnahme erfasst.

machten Ankündigungen in den Bereichen Einwanderung und Integration, die ihr in der medialen Öffentlichkeit zu einem Image der Härte und des Durchgreifvermögen verhalfen, mit ihren tatsächlichen Politikergebnissen verglich. Dieser Vergleich zeigt, dass Rita Verdonk in der Praxis nicht einmal die Hälfte ihrer Ankündigungen einhalten konnte. Zudem musste sie nach der politisch ungeschickten Ausbürgerung von Ayaan Hirsi Ali und einer Auseinandersetzung innerhalb der Regierung um die Abschiebung abgelehnter Asylbewerber im Dezember 2006 ihre Zuständigkeit für Ausländerangelegenheiten (d.h. Einwanderungsfragen) abgeben, bevor sie im Rahmen der Kabinettsumbildung diesen Posten ganz verlor. Seit Februar 2007 versucht die neue Ministerin für Wohnen, Stadtviertel und Integration (*wonen, wijken en integratie*), Ella Vogelaar, nun zu einer positiven Kommunikation über Integration zurückzukehren, die nicht per se das Ziel verfolgt, eine Hardlinerposition im Bereich Integration und Immigration darzustellen. Mit Einschätzungen, dass die Niederlande bisher ein christlich-jüdisch geprägtes Land seien, dass sich jedoch aufgrund der dauerhaften Zuwanderung von Muslimen durchaus in ein Land mit christlich-jüdisch-muslimischen Traditionen werden könnte erntete sie herbe Kritik.[77] Derzeit scheint es, dass die auf Restriktion und Strenge setzende Kommunikation ihrer Vorgängerin die niederländische Integrationsdebatte nachhaltig beeinflusst hat.

Als **Fazit zu Kapitel 5** lässt sich demnach festhalten, dass es mit der Einführung von Integrationsprogrammen in den drei Vergleichsstaaten zu einer Umstrukturierung des Akteursfeldes im Bereich der Integrationsförderung gekommen ist. Insgesamt wurden diese Veränderungen zu Gunsten von sicherheitspolitisch geprägten und restriktiv ausgerichteten Akteuren vollzogen. Die Verbindung von Integrations- und Immigrationspolitik wird damit zunehmend zur Normalität. Obwohl es sich bei den durchgeführten Veränderungen vornehmlich um Umstrukturierungen handelt und das grundlegende Paradigma „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates“ unangetastet blieb (vgl. Teil III und Schluss), war die Einführung der Integrationsmaßnahmen Teil der politischen Kommunikation eines Paradigmenwechsels. Dabei wurde deutlich, dass der symbolische Wert der eingeführten Maßnahmen sehr hoch ist. Gleichzeitig werden durch die Ankündigung der Möglichkeit einer staatlichen Steuerung hohe Erwartungen geweckt, die, wie in Kapitel 6 der Arbeit zu sehen sein wird, nur schwer eingehalten werden können. Dadurch geraten die Regierungen, die sich mit der Einführung von Integrationsprogrammen selbst für die erfolgreiche Förderung von Integration zuständig erklärt haben, unter Druck.

Fazit zu Teil II

Der zweite Teil dieser Arbeit hat auf eine Reihe von Gemeinsamkeiten zwischen den drei Ländern bei der Schaffung von Integrationsprogrammen hingewiesen. Dazu gehört, dass die hier untersuchten Integrationsprogramme ein recht strin-

[77] De Volkskrant, 16. Juli 2007, Ophef over islamvisie van Vogelaar.

gentes Konzept verfolgen, welches in der gezielten Förderung von Neuzuwanderern in den Bereichen Sprache und Gesellschaftskunde besteht. Besonders deutlich herausgearbeitet ist dieses Konzept in Frankreich durch die rigorose Abgrenzung der Zielgruppe auf Neuzuwanderer, d.h. Personen mit einem Aufenthalt in Frankreich von maximal zwei Jahren. In den Niederlanden und insbesondere in Deutschland ist diese Abtrennung weniger deutlich, da sich die Kurse hier auch an bereits seit längerem im Land lebende Personen adressieren und es demnach mehr um die Vermittlung allgemein integrationsrelevanter Grundkenntnisse gehen sollen.
Umgesetzt sind diese Konzepte insgesamt in recht unterschiedlicher Form. Das französische Programm zeichnet sich durch die im Vergleich geringste Sprachkursstundenzahl und auch die mit Abstand niedrigsten Sprachanforderungen aus, während das deutsche Programm insofern am stärksten formalisiert ist, dass die Sprachkursstundenzahl hier für alle Zuwanderer in gleicher Höhe festgelegt ist und nicht etwa, wie in Frankreich, stark variiert.

In der Kommunikation der Ziele unterscheiden sich die drei Programme jedoch wenig: In allen drei Ländern werden die Programme als grundlegende Neuerung in der jeweiligen integrationspolitischen Landschaft dargestellt, die die Integrationsförderung rationalisieren und verbessern sollen. Hier spielt das gut kommunizierbare Konzept der Erstintegration als „Einstiegsförderung" eine wichtige Rolle: die Zielsetzung der angestrebten Vermittlung von Sprach- und gesellschaftskundlichen Kenntnissen ist gut nachvollziehbar, das gesetzte Ziel einer möglichst schnell selbstständigen Lebensführung nur zu befürworten. Gleichzeitig werden durch die öffentliche und politische Kommunikation der angenommenen Leistungsfähigkeit der Programme durchaus vielfältige Erwartungen geweckt, die, wie später zu zeigen ist (vgl. Kapitel 7.B.) von den Programmen nicht unbedingt einhalten werden können.

Eine tatsächlich wichtige Veränderung, zu der es mit der Einführung der Integrationsprogramme gekommen ist, steht jedoch nie im Mittelpunkt der politischen Kommunikation. Hierbei handelt es sich um die in allen drei Ländern zu beobachtende Verschiebung unter den für die Integrationsförderung zuständigen Akteuren. Denn während Integrationsförderung vor der Einführung der Integrationsprogramme zumeist als Sozialarbeit konzipiert und auch in dementsprechenden ausführenden Organisationen (etwa Wohlfahrtsverbänden oder Vereinen) und planenden Organisationen (etwa Ministerium für Arbeit und Soziales) verortet waren, haben seit der Einführung von Integrationsprogrammen ordnungspolitisch aktive Akteure an Einfluss gewonnen. Diese Veränderung ist insofern nicht unwichtig, als dass diese Akteure ein durchaus anderes Verständnis von Integration verfolgen (vgl. Kapitel 8.C.). Unter anderem die im folgenden dritten Teil zu diskutierende begrenzte Effektivität der Programme hat dazu geführt, dass dieses alternative Verständnis von Integrationsförderung und Integrationspolitik an Bedeutung gewonnen hat und sich die Integrationsprogramme nun paradoxerweise zwischen Expansion und Abschaffung befinden.

Teil III Integrationsprogramme zwischen Expansion und Abschaffung

In den frühen 2000er Jahren galt das niederländische *inburgeringsprogramma* nicht nur Frankreich und Deutschland, sondern auch anderen europäischen Ländern sowie den Akteuren auf der europäischen Ebene als Vorbild. Doch noch während diese anderen Länder ihre Fördermaßnahmen einrichteten oder umbauten und dabei auf das niederländische Vorbild verwiesen, beschlossen die Niederlande die Abschaffung ihres Programms. Befolgt man das englische Sprichwort „never change a winning horse", so ist diese Entscheidung der niederländischen Balkenende II Regierung schwer nachvollziehbar.

Der nun folgende letzte Teil der Arbeit wird deshalb zunächst noch einmal auf die Attraktivität insbesondere des niederländischen Modells eingehen, dann aber auch die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Programme genauer analysieren. Eine den Programmen inhärente Hauptschwierigkeit ist die notwendige Beschränkung auf die ‚Erstintegration' trotz eigentlich umfassenderer politischer Erwartungen. Diese oft überhöhten Erwartungen, das haben die Evaluationen in den verschiedenen Ländern gezeigt, werden durch die reale Leistungsfähigkeit der Programme nicht erfüllt. Einem enormen finanziellen und organisatorischen Aufwand stehen oftmals nur bescheidene messbare Integrationsfortschritte gegenüber. Da die hier verglichenen Staaten mit der Einführung der Integrationsprogramme das Paradigma „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates" bestätigt und ausgebaut haben, stehen sie jedoch unter einem gewissen Leistungsdruck. Auf der Suche nach integrationspolitischen Alternativen hat der niederländische Staat (bzw. die Regierung Balkenende II und III) dann eine Lösung gefunden, die es ihm erlaubt, sich aus der Integrationsförderung zurückzuziehen und das bisherige Paradigma für ungültig zu erklären. Diese Strategieveränderung weckt bei den europäischen Nachbarn Deutschland und Frankreich durchaus Interesse, wenngleich staatlich geförderte und organisierte Integrationsprogramme noch immer von besonderer Bedeutung bleiben. Es zeichnet sich bereits ab, dass die Niederlande mit ihrem aktuellen Strategiewechsel ein weiteres Mal einen Trend in Europa initiieren, so dass vermutet werden kann, dass die Strategie der Selektion und des wohlfahrtsstaatlichen Rückzugs längerfristig die Strategie der Qualifizierung von Migranten im Aufnahmeland (zumindest teilweise) ablösen wird.

Kapitel 6 Exportschlager Integrationsprogramm

Seit 1998 haben sich nach den Niederlanden auch Dänemark, Finnland, das belgische Flandern, Österreich, Deutschland, Frankreich und außerhalb der EU Norwegen für die Schaffung eines obligatorischen Integrationsprogramms für Neuzuwanderer entschieden. Zudem verfügt Schweden seit längerem über ein nicht-obligatorisches Programm. In Luxemburg sowie der Schweiz, aber auch in Tschechien als neuem EU-Mitgliedsland wird derzeit die Einführung von Integrationsmaßnahmen für Neuzuwanderer erwogen. Damit ist ein EU-weiter Trend skizziert, der zugleich die Frage nach dem Kalkül der jeweiligen Staaten aufwirft. Gerade vor dem Hintergrund einer mit der Schaffung von Integrationsprogrammen einhergehenden Kostenbelastung öffentlicher Haushalte stellt sich hier die Frage, was die Integrationsprogramme für Neuzuwanderer für so viele Staaten in Europa so außerordentlich attraktiv erscheinen lässt.

Zunächst soll nun in diesem Kapitel auf die Konzeption der Programme nach niederländischem Vorbild und die diesen zugrunde liegenden, antizipierten Wirkungsmechanismen, nämlich eine verstärkte Kontrolle und Steuerung von Integrationsabläufen, eingegangen werden. In einem zweiten Schritt wird die aus dieser Attraktivität resultierende Verbreitung des niederländischen Programms als Modell in Frankreich und Deutschland sowie auf der europäischen Ebene näher erläutert.

6.A. Die Attraktivität des Integrationsprogramms nach niederländischem Vorbild: ein verstärktes Kontrollkalkül

Die Frage nach der notwendigen Kontrollintensität einer erfolgreichen Integrationspolitik ist Anlass vielfältiger Diskussionen und kann hier nicht abschließend beantwortet werden. An dieser Stelle genügt der Hinweis, dass eine schwer überschaubare und durch eine Vielzahl von Akteuren und Strukturen geprägte „Integrationslandschaft“ aus staatlicher Sicht nach mehr Kontrolle ruft, der Erfolg einer dieser Forderung dann nachkommenden staatlichen Regulierung jedoch kaum messbar ist, da es in den seltensten Fällen Kontrollgruppen, bzw. Studien über die Effizienz des zuvor „ungesteuerten“ Integrationsverlaufes gibt. Von den Akteuren des politischen Systems wird dabei meist ein direkter Zusammenhang zwischen verbesserter Integrationsleistung und der Einführung eines staatlichen Integrationsprogramms angenommen und auch erwartet. Abstrahiert man jedoch von der im politischen System üblichen Planungseuphorie wird die Gegenposition deutlich: Gerade in einem derartig - individuell wie gesellschaftlich - komplexen und vielschichtigen Prozess wie der Integration könnten eher reaktiv wirksame, auf lokale Bedürfnisse und Initiativen eingehende Maßnahmen Erfolg zeigen. In Deutschland – unintendiert und unausgesprochen (Bade/Bommes, 2000) – aber auch in Frankreich wurde dieser *modus operandi* im Bereich der Integrationspolitik über Jahre hinweg praktiziert. Ein

Nachteil solch einer dezentralen Integrationsförderung besteht jedoch in einer kaum kontrollier- und messbaren Gesamteffektivität und damit in der nur beschränkt möglichen politischen Kommunikation über den Mehrwert der geleisteten Integrationsförderung. Die Einführung von zentral geplanten und gesteuerten Integrationsprogrammen bedeutet demnach insofern einen Ausweg aus dem bisherigen Dilemma der nur schwer kommunizierbaren Integrationsanstrengungen als dass schon allein die Einführung eines Programms mit einer klaren Bestimmung des zu leistenden Inputs und des erwartbaren Outputs nach Effizienzsteigerung klingt.

Die Kritik an der bisherigen Integrationsförderung spielt auch vor dem Hintergrund eine Rolle, dass das politische und gesellschaftliche Verlangen nach Transparenz und Effizienz der öffentlichen Haushalte und des staatlichen Handelns in den letzten Jahren gestiegen ist. *New Public Management* ist eines der neuen Schlagwörter, welches staatliches Handeln verstärkt an privatwirtschaftlichen Effizienzkriterien ausrichten soll. In einem sich zuvor durch seine große Diversität auszeichnenden Handlungsfeld hat eine Zentralisierung der Integrationsförderung im Rahmen eines staatlichen Förderprogramms die Einführung der mit dem *New Public Management* verbundenen Kosten- und Leistungskontrollen überhaupt erst möglich gemacht (vgl. Bommes, 2006: 78, 80). Auch aus dieser Motivation heraus hat der französische Rechnungshof die mangelnde Kenntnis und die unsichere Datenlage in das Zentrum seiner Kritik zur bisherigen französischen Integrationspolitik gerückt:

> "Die Unkenntnis der tatsächlichen Situation ist der Grund dafür, dass es keine Prioritäten im öffentlichen Handeln gibt. Dies führt zu einer Zersplitterung des öffentlichen Handelns und einem ständigen Wachstum der Anzahl von aus öffentlichen Geldern gezahlten Akteuren. Dies wiederum fördert die bereits erwähnte Unkenntnis." (Cour des Comptes, 2004: 50; eigene Übersetzung)

Durchaus ähnlich kommentiert in diesem Zusammenhang die „Unabhängige Kommission Zuwanderung“ die Situation in Deutschland vor der Schaffung des Integrationsprogramms. Sie kritisiert vor allem die unterschiedlichen föderalen Zuständigkeitsebenen und legitimierte damit die Schaffung von zentralisierten Integrationsprogrammen:

> "Die Integrationsförderung von Migranten wird in Deutschland als Querschnittsaufgabe verstanden, die derzeit auf verschiedenen Ebenen stattfindet. Bund, Länder und Gemeinden führen vielfältige Maßnahmen und Leistungen durch. Eine umfassende oder gar vollständige Darstellung der erbrachten Leistungen und ihrer Kosten ist der Kommission wegen der zersplitterten Zuständigkeiten und wegen der Differenzierung nach Leistungsempfängern nicht möglich." (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: S. 204)

Von der deutschen und der französischen Rhetorik zur Einführung der Integrationsprogramme unterscheiden sich damit die Niederlande insofern, als dass die Integrationsprogramme nicht mit einer Rationalisierung der bisherigen Integrationsförderung legitimiert wurden. Vielmehr wurde argumentiert, dass es zuvor in den Niederlanden an Sprachkursen gefehlt habe und das *inburgeringsprogramma* hier durch ein flächendeckendes, einheitliches, ausreichendes und zugleich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien evaluierbares Angebot Abhilfe schaffen sollte. Dazu beitragen sollten interne Evaluations- und Kontrollmechanismen, die aufgrund der Möglichkeit der klaren Zieldefinition, eines effizienten Mitteleinsatzes und höchstmöglicher Transparenz in der Umsetzung als eine zentrale Stärke staatlicher Integrationsprogramme galten und gelten. Attraktiv war das Integrationsprogramm nach niederländischem Vorbild also in allen drei Ländern aufgrund der zu erwarteten Effizienzsteigerung im Bereich der Integrationsförderung.

In der Tat verspricht ein Integrationsprogramm zunächst einmal die Festlegung eines bestimmten Ziels (z.B. ein durch die Zuwanderer zu erreichendes Sprachniveau), einer bestimmten Zielgruppe (in diesem Fall zumeist unzureichend qualifizierte Neuzuwanderer mit Aussicht auf dauerhaften Aufenthalt), des zur Zielerreichung geeigneten Programms, der zu veranschlagenden Mittel sowie einen Evaluationsmodus zur Kontrolle der Maßnahme. Nun folgend soll die Attraktivität der Programme, d.h. die mit den Programmen verbundene Erwartung einer besseren Kontrolle des einzelnen Migranten und seines unmittelbaren Integrationsverlaufs nach der Einreise (a), verbesserter Möglichkeiten eines Controllings der eingesetzten finanziellen Mittel (b) sowie einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt und damit der Vermeidung von Kosten der „Nicht-Integration" (Loeffelholz/Thränhardt, 1996) (c) thematisiert werden.

a) Bessere Kontrolle des einzelnen Migranten und seines Integrationsverlaufs

In den 1990er Jahren individualisierte sich das Interesse des (deutschen/ französischen/ niederländischen) Staates am Integrationserfolg seiner Zuwanderer in dem Sinn, dass sich der Staat nicht mehr allein für großflächige Integrationserfolge etwa bestimmter Einwanderergruppen interessierte (Entzinger, 2003: 73), sondern auch und gerade für den auf individueller Ebene gelingenden Integrationsprozess. Dies hängt eng mit der Wahrnehmung von Leistungsgrenzen von Wohlfahrtsstaatlichkeit zusammen, da nun jedes Individuum (ob Zuwanderer oder Einheimischer) im Fall der Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Ressourcen unter stärkeren Legitimationsdruck gerät. Den Integrationsprogrammen liegt dabei ein Investitionskalkül zu Grunde: Sie verursachen zunächst Kosten, sollen sich aber mittelfristig durch die Vermeidung von Folgekosten wie der Inanspruchnahme von Sozialtransfers amortisieren.[1]

[1] Damit lässt sich auch die Möglichkeit zur grundsätzlichen Teilnahmeverpflichtung rechtfertigen. Die Forderung nach Reziprozität in dem Sinne, dass der staatlichen Bereitstel-

Im Fokus der staatlichen Anstrengungen um eine verbesserte Kontrolle des individuellen Integrationsverlaufs steht die (Wieder-) Herstellung der individuellen Kompetitivität des Zuwanderers auf dem Arbeitsmarkt. Angesichts der Tatsache, dass sich ein gewisser Teil der überproportionalen Arbeitslosigkeit von Zuwanderern gegenüber Einheimischen mit einem niedrigeren Humankapitalniveau erklären lässt, kann die im Rahmen der Integrationsprogramme gewählte Strategie der Nachqualifizierung wenig überraschen. Dieses Kalkül lässt sich bereits in dem Bericht des niederländischen Rates für Regierungspolitik zum Thema der Ausländerpolitik (*allochtonenbeleid*) (WRR, 1989), der als Umschwung von einer Minderheiten- zu einer Integrationspolitik gilt, erkennen:

> „Gleichzeitig ist es allerdings wichtig anzuerkennen, dass die Allochthonen potenzielle „human resources“ darstellen, von deren Entwicklung die Gesellschaft profitieren kann. Das bedeutet, dass die Politik nicht nur die nicht zu leugnenden schwierigen Seiten der Einwanderung adressieren muss, sondern aktiver versuchen sollte, das allochthone Potenzial zum Nutzen der gesamten Gesellschaft zu mobilisieren. Klassische Einwanderungsländer wie Kanada, die Vereinigten Staaten und Australien haben das schon lange begriffen; sie sehen ihre Einwanderer weniger als eine Last, sondern als Gewinn“ (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1989: 21; eigene Übersetzung).

Auffällig an diesem Dokument ist die Betonung potenzieller Ressourcen der Zuwanderer, für die es lediglich geeignete Strategien zur Nutzbarmachung geben müsse. Ähnliche Ideen hat es in Frankreich bei der Einführung der ersten Empfangs- und Integrationsmaßnahme 1998/1999 gegeben. Über eine punktuelle Intervention in den individuellen Integrationsverlauf eines Neuzuwanderers sollen diese Eigenpotenziale aktiviert und gegebenenfalls eine unzureichende Humankapitalausstattung des Neuzuwanderers kompensieren werden.

Diese Steuerung des individuellen Integrationsverlaufs soll anhand eines Integrationsstandards erfolgen, der länderspezifisch sowohl den Umfang des Qualifizierungsangebotes und die hierfür eingesetzten Mittel als auch die angestrebten Ziele festlegt. Integrationsprogramme sollen somit von zentraler Stelle Sicht auf den Integrationsverlauf des individuellen Migranten liefern und diesen Integrationsablauf gezielter vorantreiben. Dabei kommt es zu dem Paradox, dass sich durch die Fokussierung der Programme auf den individuellen Neuzuwanderer dessen Chance auf eine individuell ausgestaltete Integration reduziert[2]: Die Erfassung durch das Programm bedeutet also zunächst die Anpassung des ein-

---

lung einer Integrationsinfrastruktur seitens des Migranten Teilnahmebereitschaft und Motivation gegenüberstehen muss, steht damit in der Tradition des Umbaus von unterhaltenden zu „aktivierenden Wohlfahrtsstaaten“.

[2] Für diesen Hinweis danke ich Anne Walter von der Universität Osnabrück. Sarah Spencer verlangt diesbezüglich „a portfolio of interventions, recognizing that one-size-fits-all will not deliver for this disparate group of people any more than it would for the population as a whole“ (Spencer, 2005: 10).

zelnen Zuwanderers an die im Rahmen des Programms organisierten Standardisierungsprozesse. Voraussetzung der Standardisierung ist damit auch die Etablierung von Kontrollmechanismen für den individuellen Integrationsprozess. Im „Instrumentenkasten“ der Kontrollmechanismen von individuellen Integrationsprozessen befinden (vgl. Kapitel 4) sich in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden individuelle Integrationsverträge oder Integrationspläne, aus Anreizen und Sanktionen bestehende Maßnahmen, Sprachtests, individuelle „Integrationsakten“ und (soweit der nationale Datenschutz dies erlaubt) behördenübergreifende Datenabgleichungen. Durch den Einsatz dieser verschiedenen Steuerungs- und Monitoringsinstrumente versprechen die Programme eine bessere und stärker zentralisierte Kontrolle des individuellen Integrationsverlaufs. Allerdings bergen auch diese Instrumente eine Reihe von Schwierigkeiten in sich, die das Gelingen einer besseren Integrationskontrolle des einzelnen Zuwanderers in Frage stellt.

Insbesondere das Instrument der obligatorischen Teilnahme hat jedoch eine Reihe von Diskussionen ausgelöst. Während die Gegner[3] einer wohlfahrtsstaatlichen Präventivintervention den diskriminierenden Charakter eines staatlichen Eingriffs in die individuelle Lebensführung des Zuwanderers kritisierten, weil er einen generellen Integrationsunwillen und eine generelle Integrationsunfähigkeit des Zuwanderers suggeriere, betonten die Befürworter die mit einer Teilnahmeobligation für den Zuwanderer einhergehende Verpflichtung für den Staat, entsprechende Angebote bereitzustellen sowie den generellen Vorteil des Zuwanderers sein Humankapital aufzustocken. Aus heutiger Sicht ist es beinahe erstaunlich, dass die verpflichtende Teilnahme an einem Sprachkurs Mitte bis Ende der 1990er Jahre insbesondere in den Niederlanden zu recht umfassenden Diskussionen geführt hat. Die mittlerweile geläufige, generelle Neuausrichtung wohlfahrtsstaatlicher Leistungsarrangements, mit denen allgemein ein höhere Eigenverantwortung und Leistungsbereitschaft des Leistungsempfängers einhergeht, lässt einen Eingriff wie die Verpflichtung zu einem Qualifikationsprogramm als vergleichsweise harmlos erscheinen. So argumentiert etwa Han Entzinger zu Beginn der 2000er Jahre:

> “In order to mobilize their potential and to avoid life-long dependency on welfare state provisions, the state must have the right to oblige people to qualify themselves for life and work in the Netherlands. If they do not do so the risk is that an ‘ethnic underclass’ may develop with all the negative effects for social cohesion.” (Entzinger, 2003: 76-77).

Die in den letzten Jahren immer deutlicher zu Tage tretenden Grenzen der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates haben damit ihren Niederschlag auch im

[3] Im Rahmen der Einführung des obligatorischen Integrationsprogramms in den Niederlanden (aber auch in Deutschland) gehörten vor allem Migranten- und andere Nicht-Regierungsorganisationen, sowie politisch engagierte Einzelpersonen und Wissenschaftler zu den Kritikern einer Teilnahmeverpflichtung.

Bereich der Integrationspolitik gefunden. Eine Kopplung der Gewährung von Sozialtransfers und anderen Sozialleistungen an Bedingungen wie einen Nachweis von Eigeninitiative ist mittlerweile sozialpolitischer *common sense*. Dies gilt insbesondere dann, wenn die finanzierten Maßnahmen auf längere Sicht die Einstellung der Transferleistungen zum Ziel haben.

b) Bessere Kontrolle von Input und Output - die Effizienz der eingesetzten Mittel

Unter den drei hier verglichenen Ländern steht dem bis Ende 2006 gültigen niederländischen WIN-Gesetz hinsichtlich der Kontrolle der Effizienz der eingesetzten Mittel eine Vorreiterrolle zu. Ein zentrales Merkmal dabei ist das in den Niederlanden in mehreren öffentlichen Bereichen eingesetzte Controllinginstrument der so genannten „Outputfinanzierung“ zu deutsch auch Zielvereinbarungen, die - anders als einmalige Evaluationen oder Rechnungshofberichte – eine permanente Steuerungsmöglichkeit bieten sollen. Im Rahmen von Zielvereinbarungen, die sich im Integrationsbereich vor allem auf Kursangebote beziehen, vereinbaren die Vertragspartner eine erfolgs- und qualitätsabhängige Vergütung. Konkret haben niederländische Gemeinden mit verschiedenen Sprachkursanbietern etwa vereinbart, die volle Zahlung des vereinbartes Preises von einer Erfolgsquote von mindestens 80% der Kursteilnehmer in mindestens zwei der vier Sprachfertigkeiten (sprechen, hören, lesen, schreiben) abhängig machen zu können. Im Falle einer Unterschreitung der vereinbarten Quote steht es der Gemeinde als Auftraggeber frei, reduzierte Zahlungen zu leisten oder Zahlungen in Extremfällen auch ganz auszusetzen. Das niederländische WIN-System sieht damit Anreize für die Auftragnehmer vor, bei der Umsetzung des Programms die formulierten Ergebniserwartungen zu erfüllen.[4]

Damit wird auch im Bereich der Integrationsförderung das aus der Betriebswirtschaftslehre bekannte Konzept des *Benchmarking* sowie eine Anbieterkonkurrenz gefördert. Darüber hinaus hat insbesondere die bereits erwähnte (s. Kapitel 5.A.) *Taskforce Inburgering*[5] die Anwendung des Benchmarking-Konzepts in

[4] Denkbar ist allerdings auch eine Regelung, bei der mindestens 70% der Teilnehmer ihr Sprachniveau um ein Niveau verbessern. Diese ergebnisorientierte Mittelvergabe von der nationalen zur lokalen Ebene wird auch durch das von der EU-Kommission und der Migration Policy Group in Zusammenarbeit mit dem EU-Netzwerk der „*national contact points on integration*“ erarbeitete *Handbook on Integration* empfohlen (2004: 23).

[5] Die *Taskforce Inburgering* hatte folgende Aufgaben zu erfüllen: das Abarbeiten der Wartelisten bei Sprachkursen für Neuzuwanderer und schon länger eingewanderten Migranten, die Unterstützung der Kommunen in der Wahrnehmung ihrer Regierolle im Rahmen des Erstintegrationsprozesses sowie die Erstellung einer vom zuständigen Ministerium angeforderten Jahresstatistik Erstintegration. Zu diesem Zweck hat die *Taskforce*, die von Beginn an auf eine Interventionszeit von nur zwei Jahre festgelegt war, nicht nur eine Beratungsfunktion für die Gemeinden wahrgenommen, sondern darüber hinaus auch insgesamt dreizehn Problemfelder der Erstintegration thematisierende Themenbroschüren, so genannte „*sleutels tot inburgering*“ (Schlüssel zur Erstintegration) herausgegeben.

den niederländischen Städten als ein geeignetes Instrument zur Optimierung der Implementation der Integrationsprogramme vor Ort gefördert.[6] Ein auf kommunaler Ebene stattfindender Anbieterwettbewerb wie in den Niederlanden ist in Deutschland und Frankreich aufgrund der Zuständigkeit der jeweiligen Bundesebene nicht möglich: In Frankreich fiel diese Aufgabe bisher dem FASILD (Aktions- und Unterstützungsfonds für die Integration und zur Bestreitung der Diskriminierung) und der ANAEM (Nationale Behörde für die Aufnahme von Neuzuwanderern und für Migrationen) zu, in Deutschland dem BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Dabei unterscheidet sich die Herangehensweise des FASILD und des BAMF jedoch insofern, als dass der FASILD eine öffentliche Ausschreibung (*marché public*) für ein bis maximal Dreijahresverträge, das BAMF hingegen ein Zulassungsverfahren für Kursträger vorsieht.

Darüber hinaus stehen Effektivität und Effizienz der Integrationsprogramme natürlich auch im Zentrum punktueller externer Evaluationen wie den Regioplan-Untersuchungen 2001-2002 in den Niederlanden (Regioplan, 2002), der 2002 und 2004 durchgeführten Evaluation in Frankreich (Vérès Consultants, ca. 2000 und 2001; Eureval C3E/FASILD, 2002 und 2004) und der deutschen Evaluation (Rambøll Management, 2006; vgl. auch Bundesregierung, 2007) in Deutschland. Ziel der Evaluationen sind dabei allerdings lediglich die innerhalb des Programmzeitraums erreichten Integrationserfolge. Untersucht werden soll damit die kurzfristige Effizienz der Programme, ohne den gerade bei Integrationsprozessen relevanten Langfristeffekt berücksichtigen zu können (vgl. Kapitel 8.B.).

c) Der aktivierende Wohlfahrtsstaat und die Vermeidung der Kosten der Nicht-Integration

„Kosten der Nicht-Integration" (von Loeffelholz/Thränhardt, 1996) können in ganz unterschiedlichen Bereichen anfallen. In den Ausführungen von von Loeffelholz und Thränhardt werden diese Kosten beschrieben als: „entsprechende volkswirtschaftliche (Opportunitäts-) Kosten im Sinne entgangener Wohlfahrtssteigerungen nicht nur der Immigranten, sondern der Gesellschaft insgesamt. Auf etwaige „Nutzen" unterlassener Integration, z.B. in Gestalt ersparter Zusatzaufwendungen der öffentlichen Hände etwa im Bereich der Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik, wird dann eingegangen, wenn sie sich sinnvoll abgrenzen und quantifizieren lassen [...] In dem gegebenen Rahmen erfolgt somit eine Konzentration auf wirtschaftliche Auswirkungen unterlassener oder mangelhafter Integration von Ausländern; es wird gefragt, inwieweit dadurch die Beanspruchung und Allokation an sich vorhandener volkswirtschaftlicher Ressourcen suboptimal ist und damit das gesamtwirtschaftliche Bildungs- und Beschäftigungsniveau sowie die Human- und Sachkapitalausstattung der deutschen

[6] Dies merkte ein Mitarbeiter der damaligen niederländischen *Taskforce* an, vgl. Interview NLE12, Zeilen 419-434.

Volkswirtschaft auf dem Weg über eine verstärkte Integration von Ausländern verbessert werden könnten (von Loeffelholz/Thränhardt, 1996: 58-59).

Zentral stehen dabei integrationsbedingte fiskalische Nachteile in Form entgangener Steuern und Abgaben sowie die Inanspruchnahme staatlicher Infrastruktur (Wohnungsbereich, Bildungsbereich, Gesundheitsbereich). In den gegenwärtigen Integrationsdebatten steht allerdings eine mögliche Nicht-Integration in den Arbeitsmarkt und die daraus resultierende Abhängigkeit von Sozialleistungen im Mittelpunkt. Aufgrund der überproportionalen Arbeitslosigkeit von Zuwanderern und des daraus folgenden Transferbezugs zielen die hier diskutierten Integrationsprogramme für Neuzuwanderer im Rahmen von Versuchen der Vermeidung der „Kosten der Nicht-Integration" vor allem auf eine verbesserte Arbeitsmarktintegration ab. In diesem Sinne argumentiert auch die *Migration Policy Group* in dem im Auftrag der Europäischen Kommission verfassten „*Handbook on Integration*":

> „Introduction programmes are an investment in the future which both the immigrant and society should be willing to make. They give immigrants a start enabling them to acquire vital skills to become self-sufficient and are therefore well worth the effort. The return on investment for society is that immigrants become better-equipped citizens capable of contributing to society" (Handbook on Integration: 30).

Dieses für Praktiker und politisch Verantwortliche konzipierte Handbuch übernimmt damit das soeben diskutierte Investitionsargument von Integrationsprogrammen auf und betont den einer Anfangsinvestition in Form der Bereitstellung einer Integrationsinfrastruktur folgenden positiven „return on investment."

Die Attraktivität von Integrationsprogrammen ergibt sich also zum einen aus dem verstärkten Kontrollkalkül hinsichtlich des individuellen Migranten sowie hinsichtlich der für diese Steuerung notwendigen finanziellen Ressourcen. Die Vermeidung von später anfallenden Kosten der Nicht-Integration, heute auch unter dem Begriff *Social Return on Investment* (SROI) bekannt, dient dabei als Rechtfertigung der im Rahmen der Programme anfallenden, teils umfangreichen Kosten. Darüber hinaus wurde der zu erwartende Nutzen der Programmteilnahme für den Neuzuwanderer angeführt, um die durch die Programme angestrebte stärkere Kontrolle, ausgeübt u.a. durch die obligatorische Teilnahme, zu rechtfertigen. Der nun folgende Abschnitt soll näher auf die Rezeption des niederländischen Modells in Frankreich und Deutschland eingehen.

6.B. A Dutch Model for Europe? Die Rezeption des ‚niederländischen Modells'

Trotz aller anfänglichen Kritik an verpflichtenden Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer erschienen diese durch ihr Versprechen einer verbesserten Kontrolle des individuellen Integrationsverlaufs, einer besseren Kontrolle über den Mitteleinsatz sowie der Vermeidung von Kosten der „Nicht-Integration" vor allem für die Akteure des politischen Systems als attraktiv. Das niederländische Integrationsprogramm von 1998 fungierte dabei als Trendsetter, an den sowohl die deutsche Süssmuth-Kommission (2001) als auch der französische *Haut Conseil à l'Intégration* (2002) in ihren Empfehlungen anschlossen. Im französischen Bericht beschränkt sich die Bezugnahme auf das niederländische Programm allerdings auf eine Seite, die durch die starke Verkürzung einige sachliche Fehler[7] enthält:

„Nach mehreren Jahren der Diskussion wurde das Gesetz über die Erstintegration von Neuzuwanderern am 30. September 1998 verabschiedet. Dieses Gesetz verpflichtet die Kommunen zum Angebot individuell ausgerichteter Integrationsprogramme. Dabei sind die Vorgaben der Regierung bzw. genauer gesagt des mit der Erstintegration betrauten Amtes (*Taskforce*) umzusetzen. Unabhängig vom Status der Einwanderer umfassen diese Programme die folgenden Etappen:

- die Integrationsdiagnose, die sich über mehrere Wochen erstreckt und aus Fragebögen, Interviews und Wissenstests zur genaueren Bestimmung der Ziele und Bedürfnisse des Neuzuwanderers und zur genaueren Abstimmung des individualisierten Integrationsprogramms besteht.
- das eigentliche Integrationsprogramm, das aus einem obligatorischen sich über 6 Monate erstreckenden Sprachkurs von 500 Stunden, Unterrichtseinheiten zur Gesellschaftskunde und einer Berufsausbildung besteht. Dem Programm ist ein Vertragsabschluss zwischen dem Einwanderer und dem von der Kommune mit der Umsetzung des Programms betrauten Kursanbieter vorgeschaltet.
- eine Begleitung auf beruflicher und gesellschaftlicher Ebene durch zwei Casemanager, die den Zuwanderer in seinem Integrationsparcours unterstützen.
- Das Integrationsprogramm ist obligatorisch. Am Ende des Programms wird dem Zuwanderer ein Zertifikat ausgestellt. Zuwanderern, die eine Teilnahme verweigern, werden mit finanziellen Sanktionen konfrontiert.

---

7 So ist das WIN Gesetz im September 1998 in Kraft getreten und nicht etwa verabschiedet worden. Zudem machte nicht etwa die auf 2 Jahre einberufene Taskforce, sondern das ihr vorstehende Justizministerium die entsprechenden Vorlagen für die Kommunen, die Kommunen mussten die Kosten nicht komplett vorstrecken und eine Berufsausbildung war nicht Teil des WIN-Integrationsprogramms. Auffallend ist übrigens, dass bereits 1999 mit Kosten von etwa 5800 € pro Teilnehmer gerechnet wurde.

Die gesamte Maßnahme wird staatlich finanziert. Den Kommunen werden die zuvor für die Umsetzung der Programme ausgelegten Kosten erstattet. 1999 wurden 22.500 Programme durchgeführt. Dabei wurden insgesamt ca. 130 Mio. € (850 Mio. FF) aufgewendet" (HCI, 2002: 47-48; eigene Übersetzung).

Ausführlicher geht eine vom FASILD in Auftrag gegebene Evaluation (Eureval C3E/FASILD, 2002) auf das niederländische Programm und die 2002 veröffentlichten Evaluationsergebnisse ein. Für das vom FASILD mit der Evaluation beauftragte Beratungsunternehmen hat Bülent Kaya (2002) eine vergleichende Studie zur Sprachförderung in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, der Schweiz und Schweden durchgeführt. Trotz der in der Studie enthaltenen Kritik gegenüber dem niederländischen Programm, sieht Bülent Kaya es weiterhin als Vorbild für Frankreich:

> „Was Frankreich von den Niederlanden und Schweden unterscheidet, ist das Fehlen einer klaren und deutlichen, zukunftsorientierten und globalen Strategie. Handlungsgrundlage der französischen Integrationsförderung ist eher eine „humanitäre" Herangehensweise, was wiederum zu einer ganzen Reihe von sehr unterschiedlichen Aktivitäten führt und eine Heterogenität in der Handhabungslogik dieser unterschiedlichen Aktivitäten erkennen lässt." (Kaya, 2002: 45; eigene Übersetzung)

Zur Verbesserung der französischen Praxis der Sprachförderung (die Evaluation bezieht sich noch auf die alte *Plate-Forme d'Accueil*), schlägt Kaya deshalb eine Konzentration des staatlichen Handelns auf den „Integrationsparcours" und eine Orientierung am niederländischen und schwedischen Modell vor (Kaya, 2002: 46).

Auch die Berichterstattung der deutschen Süssmuth-Kommission (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 253-255) zum niederländischen Integrationsprogramm ist etwas umfassender ausgefallen als die des französischen HCI (2002). Auf immerhin 3 Seiten werden zunächst kurz die vor der Einführung der Integrationspolitik umgesetzte und auf dem Konzept des Multikulturalismus basierende Minderheitenpolitik, Daten und Fakten zur Einwanderungssituation in den Niederlanden und der vielfach als Wendepunkt niederländischer Integrationspolitik bezeichnete WRR-Bericht von 1989 vorgestellt. Im Anschluss daran geht der Bericht auf die im WIN-Gesetz von 1998 angestrebten Ziele und verwendeten Mittel ein. Besonders berücksichtigt werden dabei die Ziele einer erleichterten Arbeitsmarktintegration, einer schnelleren Akzeptanz niederländischer Werte sowie einer schnelleren Selbstständigkeit in der Aufnahmegesellschaft.[8]

---

[8] Konkret bezieht sich der Süssmuth-Bericht dabei auch auf das vom damaligen Minister für Große-Städte- und Integrationspolitik, Roger van Boxtel, in seiner Regierungserklärung (*nota*) geprägte Motto „*Kansen krijgen – kansen pakken*" (Chancen erhalten – Chancen ergreifen). Auf der Basis dieses Leitmotivs entwarf van Boxtel insgesamt vier

Die Süssmuth-Kommission thematisiert anschließend die Zielgruppe des niederländischen Programms (u.a. Altzuwanderer) und diskutiert die aus einer Teilnahmeverweigerung resultierenden Sanktionen. Dabei unterstreicht sie die Generalzuständigkeit der Kommunen. Hinsichtlich der Finanzierung kritisiert die Kommission die mit maximal 12.000 Gulden (ca. 5.450 Euro) recht hohe Pro-Kopf-Förderung der niederländischen Regierung und bemerkt, dass eine vergleichbare Förderung aufgrund der höheren Zuwandererzahl in Deutschland ein sehr umfangreiches Finanzvolumen erfordern würde.

Anders als die französischen Ausführungen zum niederländischen „Modell" verzichtet der Süssmuth-Bericht nicht auf Wertungen einzelner Teile des niederländischen Integrationsprogramms. Ein wenig spekulativ mutet hier die Aussage an, dass die Ergebnisse der umfassenden niederländischen Evaluation (Regioplan, 2002) zum Zeitpunkt des Kommissionsberichts (2001) zwar noch nicht vorlägen, erste Erfolge der Integrationsbemühungen aber bereits zu erkennen seien.[9] Ernster zu nehmen sind die erfassten Kritikpunkte zahlreicher der dezentralen Organisation geschuldeten Probleme sowie eher enttäuschender Ergebnisse im Bereich der Sprachvermittlung.[10] Darüber hinaus weist der Bericht der Süssmuth-Kommission auf die Möglichkeit berufsbegleitender Kurse in Unternehmen und auf Bemühungen um ein noch stärker an den Bedürfnissen des einzelnen Zuwanderers ausgerichtetes Integrationsprogramm hin. Bei der Darstellung der in den Niederlanden stattfindenden Debatten über das durch die Programme zu verfolgende übergeordnete Integrationsziel verfällt der Text dann jedoch in Allgemeinplätze, indem er einen vermeintlichen „Mittelweg zwischen den Polen Multikulturalismus und Assimilation" bemerkt (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 255). Insgesamt wird die von der Süssmuth-Kommission gelieferte Darstellung der Komplexität des Programms nur unzureichend gerecht.[11] Die Kürze dieser Darstellungen des niederländischen Mo-

---

Aktionspläne zur Integrationsförderung in den Jahren 1999 bis 2002. Diese Pläne beziehen sich auf Jugendliche mit Migrationshintergrund, auf die Bekämpfung von Vorurteilen, Diskriminierungen und Rassismus, auf eine verbesserte Kommunikation über Integration sowie eben auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit unter Personen mit Migrationshintergrund.

9 Wörtlich wird im Bericht als Argument angeführt, dass die „Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung [...] in den letzten Jahren von 26 auf 14 Prozent zurückgegangen" sei, was mit dem *inburgeringsprogramma* in Zusammenhang gebracht wird. Diese Aussage ist insofern irreführend, als dass das niederländische Integrationsprogramm zwar 1999 eingeführt wurde, jedoch erst ab dem Jahr 2000 seine „Kinderkrankheiten" überwinden und demnach kaum binnen eines Jahres nachhaltige Verbesserungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration bewirken konnte. Darüber hinaus lässt sich retrospektiv anmerken, dass die Evaluation (vgl. auch Kapitel 8) des niederländischen Programms eine eher geringe Nachhaltigkeit hinsichtlich der Überleitung zum Arbeitsmarkt gezeigt hat.

10 Die Kommission kritisiert wörtlich, dass „das Sprachniveau relativ niedrig bleibe und eine hohe Abbruchquote zu verzeichnen sei" (Unabhängige Kommission Zuwanderung, 2001: 255).

11 So enthält der Bericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (Juli 2001) etwa auch keinen Verweis auf die vom damaligen nordrhein-westfälischen Landeszentrum für

dells im Bericht der Süssmuth-Kommission und im französischen HCI-Bericht sowie lediglich kurze Verweise auf dieses Modell in den Medien[12] geben Anlass zu der Vermutung, dass das tatsächliche Wissen über das niederländische Integrationsprogramm in den Ländern, die dieses „Modell" übernommen haben, eher gering blieb (Feik, 2003).

So diente der Verweis auf das in den Niederlanden bestehende Programm wohl auch weniger dem Ziel eines organisatorischen Lernens als vielmehr der Legitimierung eigener politischer Vorhaben.[13] Aufgrund der offensichtlichen „Rationalität" eines Integrationsprogramms (Sprache gilt als Schlüssel zur weiteren Integration auf dem Arbeitsmarkt, im Bildungswesen, bei sozialen Kontakten aller Art) konnte durch die Einführung der Programme symbolisch die Handlungsprärogative des Staates unterstrichen werden. Die beschriebenen Integrationsprogramme weisen darüber hinaus gegenüber anderen integrationsfördernden Maßnahmen den Vorteil eines klaren Zielpublikums - der neu zuwandernde Drittstaatler mit Aussicht auf einen dauerhaften Aufenthalt, d.h. in vielen Fällen der Familienmigrant - auf. Aufgrund des zum Zeitpunkt der Verabschiedung des niederländischen Integrationsprogramms noch vergleichsweise progressiv-liberalen Rufs der Niederlande[14], konnten die auf eine stärkere Kontrolle des in-

---

Zuwanderung NRW (November 2000) durchgeführte ausführlichere Studie des niederländischen Integrationsprogramms.

12 Siehe hier das Pressedossier der ehemaligen ADRI und insbesondere folgende Zeitungsartikel: „Un contrat d'intégration pour les nouveaux arrivants", in: Le Figaro, 16. Oktober 2002; „Droits et Devoirs des immigrés" in: L'Express, 31. Oktober 2002; „Chirac propose des contrats d'intégration" in: La Croix, 16. Oktober 2002. In seiner Rede vom 14. Oktober 2002 in Troyes merkte Chirac vage an: „Je souhaite ainsi, qu'à l'instar de ce qui existe chez certains de nos voisins, chaque nouvel arrivant s'engage dans un véritable contrat d'intégration comprenant notamment la possibilité d'accéder à des formations et à un apprentissage rapide de notre langue." (Ich wünsche, dass, wie es auch bei einigen unserer Nachbarn geschieht, jeder Neuzuwanderer einen richtigen Integrationsvertrag unterzeichnet, der insbesondere die Möglichkeit umfasst an Fortbildungen teilzunehmen und schnell unsere Sprache zu erlernen; Übersetzung IM) Auch in Deutschland wurde, insbesondere zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts der Süssmuth-Kommission und der daran anschließenden Debatte über die Einführung von Integrationskursen oft das niederländische Vorbild zitiert.

13 Zudem haben sich die europäischen Nachbarländer wie Frankreich und Deutschland, die sich zur Einführung einer obligatorischen Integrationsmaßnahme für Neuzuwanderer an den Niederlanden orientiert haben, auf die positiven Aspekte des Modells konzentriert und dabei negative Evaluationsergebnisse entweder nicht zur Kenntnis genommen oder aber keine tatkräftigen Schlussfolgerungen daraus gezogen. Ein Beispiel ist die in Deutschland im Anschluss an die unter den Erwartungen liegenden Evaluationsergebnisse geforderte Anhebung der Stundenzahl von 600 auf 900. Auch in den Niederlanden hatte man im Anschluss an die Evaluation die Stundenzahl flexibilisiert und bei Bedarf auf bis zu 800 Stunden erhöht – jedoch ohne Erfolg (vgl. Tabelle 21).

14 Das Ende des multikulturell-liberalen Images der Niederlande in den europäischen Nachbarländern lässt sich mit dem Aufkommen Pim Fortuyns und den Reaktionen auf die Ermordung des Regisseur Theo van Gogh durch einen islamischen Fundamentalisten

dividuellen Integrationsverlaufs ausgerichteten Integrationsprogramme in Deutschland oder Frankreich unter Verweis auf eine ähnliche Praxis in den Niederlanden zumindest bis zur politischen Wende in den Niederlanden als liberal und progressiv vermittelt werden. Zudem kokettierten die Niederlande mit ihrem Image als „Reformland“ und bezeichneten sich in integrationspolitischen Fragen selbst als „gidsland“, d.h. als führendes Land (Böcker/Thränhardt, 2003b: 3).

Dabei hilft die im Rahmen der niederländischen Integrationspolitik operierte Übertragung von aus der Betriebswirtschaft bekannten Handlungsprinzipien des Qualitätsmanagements, das eigene politische Handeln als rational, strukturiert und transparent darzustellen, eine politische Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und damit Fehler und Misserfolge positiv als Anlass und heuristische Hilfe zu einer weiteren Verbesserung der eigenen Politik umzudefinieren. Ein Musterbeispiel für eine auch im Ausland wahrgenommene Anwendung der Grundsätze des Qualitätsmanagements war die Implementierung der „*Taskforce Inburgering*“, die als Dienstleister für die niederländischen Kommunen eine Reihe von Handreichungen für einen verbesserten Organisationsablauf im Rahmen des Integrationsprogramms erstellt hat. Die Niederlande verstanden dabei von Anfang an ihr Programm als exportfähig und versuchten einen unkomplizierten Transfer der niederländischen Ideen durch die Produktion englischsprachiger Informationsbroschüren, den Empfang ausländischer Delegationen und durch die Vorstellung des „niederländischen Wegs“ auf internationalen Konferenzen[15] zu ermöglichen. Zudem wurde eine umfassende (mittlerweile aus dem Netz genommene) Internet-Datenbank für die niederländischen Kommunen aber auch für andere Interessierte geschaffen. Die Niederlande waren neben Dänemark und der EU-Kommission auch einer der Hauptunterstützer der Idee eines gemeinsamen europäischen Konzeptes für Integrationsprogramme für Neuzuwanderer.

Damit ist mit der europäischen Ebene ein weiterer bedeutender integrationspolitischer Akteur angesprochen. Akteure der EU haben sowohl die Übernahme des niederländischen Integrationsmodells durch andere Staaten stets aktiv befürwortet als auch durch eigene Initiativen wiederkehrend eine Harmonisierung der Integrationspolitik für Neuzuwanderer in Europa angemahnt. Im Folgenden soll daher auf die EU als integrationspolitischer Akteur und Faktor für die Verbreitung von Integrationsprogrammen verstärkt eingegangen werden.

---

recht genau terminieren. Gerade dieses tragische Ereignis hatte einen großen Einfluss auf die Integrationsdebatten auch in Frankreich und Deutschland.

15 Sixth International Metropolis Conference, Workshop 21, Obligatory programmes to integrate newcomers, November 27, 2001. Organizer: Miranda Loots, Dutch Ministry of Interior and Kingdom Relations. In der Ankündigung des Workshops heißt es u.a.: „The Dutch model of the Newcomers Integration Policy will be used as the basis to exchange views on how integration policy should ideally be submitted to newcomers“ (www.international.metropolis.net/events/rotterdam/workshops/21_e.htm; zuletzt abgerufen am 27.3.06).

6.C. Die EU und die Integration: Zwischen europäischen Harmonisierungsversuchen und nationalstaatlichen Souveränitätsansprüchen

In diesem Teil soll nun nach der ausführlichen Darstellung der mit der Einführung von Integrationsprogrammen verbundenen nationalstaatlichen Dynamiken die europäische Ebene, der eine nicht zu unterschätzende Rolle in der Verbreitung von Integrationsprogrammen als Lösung der allgemein wahrgenommenen Integrationskrise und der Verschränkung von Integration und Immigrationskontrolle zukommt, in den Blick gerückt werden.

In diesem Zusammenhang spielen sowohl die von der EU-Kommission angewandte Methode der offenen Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten als auch die politische Abstimmung der Mitgliedsstaaten im Rat der Europäischen Union eine Rolle. Anstrengungen einer gemeinsamen europäischen Integrationspolitik gehen – wenn auch nicht ausschließlich - bereits auf die Zusammenkunft des Europäischen Rats von Tampere (1999) zurück. Damals wurde das später in den Richtlinien des Rates zum Status langaufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Familienzusammenführung niedergeschriebene[16] Ziel einer Gleichstellung der rechtmäßig ansässigen Drittstaatsangehörigen hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten zu EU-Bürgern formuliert. Parallel zu diesem nach Tampere einsetzenden Prozess der Produktion eines „*hard policy approach*“, ist in den letzten Jahren jedoch auch die Emergenz eines „*soft policy approach*“ im Rahmen der von der Europäischen Kommission gesteuerten „*open method of coordination*“ zu beobachten (Carrera, 2006: 13).[17] Im Vergleich zum juristisch bindenden „*hard policy approach*“ handelt es sich hier um das rein politische Engagement der Mitgliedsstaaten an einem gemeinsamen Ziel zu arbeiten.

Über die als „Follow-up“ zu Tampere entstandenen zwei Richtlinien und die freiwillige intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus ist das Ausmaß der Bereitschaft von Nationalstaaten, ihre Integrationspolitik zu Lasten ihres Souveränitätsanspruches nicht nur hinsichtlich der Ziele, sondern auch der Form zu vergemeinschaften, derzeit noch offen. In den folgenden Abschnitten geht es dementsprechend um eine Darstellung sowohl des *soft policy approach* als auch des *hard policy approach,* dem sich eine Erläuterung weiterer Harmonisierungsaussichten der Integrationspolitik in Europa anschließt.

Die freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten

Der als „*open method of coordination*“ in das Handbuch der europapolitischen Semantik eingegangene Prozess der freiwilligen Zusammenarbeit der Mitglieds-

---

[16] Richtlinie (2003/86/EC) vom 22. September 2003 zur Familienzusammenführung und die Richtlinie (2003/109/EC) über den Status von langaufhältigen Drittstaatsangehörigen. Für eine Diskussion über die tatsächliche Gleichstellung von Drittstaatlern und EU-Bürgern vgl. Anne Walter (2003).

[17] Allerdings weist Kerstin Rosenow (2007) darauf hin, dass es offiziell im Bericht der Integrationsförderung diese Methode nicht gibt, die Europäische Kommission jedoch beschlossen hat, entsprechend dieser Methode zu agieren und die Mitgliedsstaaten hierauf eingehen.

staaten unter Koordination der EU-Kommission geht im Bereich der Integration auf eine Initiative der dänischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002 zurück. Die dänische Führungsrolle fand ihren Niederschlag in der personellen Besetzung von entsprechenden Koordinationsfunktionen. Nicht nur fungierte der dänische Minister für Europa, Bertel Haarder, in seinem Land auch als Minister für die Integration von Migranten. Nach der an die Kommission gerichteten Aufforderung des *Justice and Home Affairs Council* (JAI) eine umfassende europäische Integrationsstrategie zu erarbeiten, wurde auch die dänische Ministerialbeamtin des Ministeriums für Flüchtlinge, Einwanderung und Integration, Helene Urth, im Jahr 2002 als nationale Expertin für einen Zeitraum von 3 Jahren zur europäischen Kommission nach Brüssel abgeordnet (Spencer, 2005: 17). Insbesondere die dänische nationale Expertin in der EU-Kommission baute daraufhin im Rahmen der Methode der offenen Koordination das europäische Netzwerk der *National Contact Points on Integration* auf. Darunter sind je ein bis zwei für Integration zuständige hohe Ministerialbeamte pro Mitgliedsstaat zu verstehen, die auf Einladung der Kommission mit ihren entsprechenden Partnern aus den anderen Mitgliedstaaten Erfahrungen im Bereich der Integrationspolitik austauschen.

Zu diesem Zweck veröffentlichte die Europäische Kommission im Juni 2003 eine Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung[18], die die Disparität der Integrationsförderung in Europa zum Anlass nahm, ein gemeinsames Instrumentarium in der europäischen Integrationspolitik zu fordern (KOM (2003) 336 endg., S. 9; vgl. auch Urth, 2003). Die Europäische Kommission definiert in diesem integrationspolitischen Grundsatzpapier vier vorrangige Bereiche einer zukünftig auf europäischer Ebene zu diskutierenden Integrationspolitik: Zunächst die Arbeitsmarktintegration, die allerdings Teil der europäischen Beschäftigungsstrategie ist. Die drei weiteren direkt als Integrationspolitik konzipierbaren Bereiche sind „Einführungsprogramme für Neuzuwanderer, Sprachkurse sowie die Einbindung der Einwanderer in das gesellschaftliche und kulturelle Geschehen.“ Im weiteren Verlauf der Mitteilung macht die Kommission Vorschläge hinsichtlich der Konzeption und Ausgestaltung von Integrationsprogrammen und von Sprachkursen. Die Vorgehensweise der Kommission in diesem Bereich, in dem die Mitgliedsstaaten nicht zur Kooperation verpflichtet sind, basiert im Wesentlichen auf den Prinzipien des Benchmarking (vgl. Entzinger/Biezeveld, 2003). So liefert die Kommission im Anhang der Mittei-

[18] KOM (2003) 336 endg., Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung, Brüssel, den 3.6.2003. Die Mitteilung war als Vorbereitung auf den Europäischen Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 gedacht. Auf diesem Gipfel haben sich die Staats- und Regierungschef dann dafür ausgesprochen, dass die „primary responsibility“ zwar bei den Mitgliedsstaaten bleiben sollte, doch „policies to achieve integration should be developed within a coherent European framework, taking into account the legal, political, economic, social, and cultural diversity of Member States.“ Auch die *common basic principles on integration* werden zu diesem Zeitpunkt angedacht (Spencer, 2005: 17).

lung etwa einen Vergleich europäischer Integrationsmaßnahmen sowie der Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern aus EU- und Nicht-EU-Staaten[19] (KOM (2003) 336 endg., p. 39). Durch diese Form der Vergleiche entsteht ein gewisser Handlungsdruck auf die schlechter abschneidenden Länder.

Im Anschluss an diese Mitteilung hat sich die Kommission vor allem um eine stärkere Aktivierung und einen verbesserten Einsatz des Netzwerks der *National Contact Points on Integration* bemüht. Als ein diesbezüglich eingesetztes Mittel kann sicherlich das von der Kommission in Auftrag gegebene *Handbook on Integration* interpretiert werden. Zur Vorbereitung des *Handbooks* hat die Migration Policy Group[20] (MPG) Konferenzen zu den in der Kommissionsmitteilung bestimmten drei zentralen Themen organisiert, zu denen politisch Verantwortliche und Praktiker (darunter auch eine Reihe von Lobby-Organisationen) eingeladen wurden. Die Konferenz über Integrationsprogramme thematisierte besonders die dänische und die niederländische Handhabung der Integration von Neuzuwanderern. Allerdings werden diese beiden Länder in der Endversion des Handbuchs nicht in exponierter Form behandelt. Vielmehr legt das *Handbook* besonderen Wert darauf, jeden Mitgliedsstaat sowie die damaligen Beitrittsländer mindestens einmal mit einer „Best Practice"-Maßnahme zu erwähnen.

Das Handbuch ist damit sicherlich keine wissenschaftliche Publikation, sondern eher ein Kompendium grundlegender Ideen, entsprechender Ansprechpartner sowie erster Erfahrungen in der Umsetzung. Der der Entstehung des Handbuchs zugrunde liegende personelle und inhaltliche Input der Ministerialdirektionen der jeweiligen Länder offenbart an dieser Stelle durchaus das Mobilisierungs- und Umsetzungspotenzial der Methode der offenen Koordinierung. Petra Bendel stellt in diesem Zusammenhang zutreffend fest, dass die Methode der offenen Koordinierung zwar ohne rechtliche Verbindlichkeit auskommen muss, sie „aber eine erhebliche Eigendynamik bei der Annäherung der *policies* entfachen kann, so dass eine künftig stärkere Vergemeinschaftung des Politikfeldes nicht ausgeschlossen ist" (Bendel, 2006: 150).[21]

---

[19] Frankreich und Belgien sind in dieser Zusammenstellung nicht enthalten, weil die zuständigen Behörden eine rechtzeitige Bereitstellung der notwendigen Daten und Angaben versäumt haben.

[20] Die *Migration Policy Group* hat im Bereich der strategischen Politikberatung in Integrations- und Migrationsfragen bereits seit einiger Zeit ein kooperatives Verhältnis mit der Kommission aufgebaut. So schreiben etwa Favell und Geddes (2000: 419): „A small new "field" is emerging of specialist policy campaigners – usually self-styled euro-NGOs – who have been able to monopolize European-level policy thinking, such as the production of reports or the facts and specialized know-how needed to be effective in the Brussels environment [...] Among those with strong interest in immigration and migrants' rights are ECAS (*European Citizenship Action Service*) and the Migration Policy Group [...] they provide further evidence of the deployment of expert knowledge in an institutional environment that privileges technocratic avenues to influence."

[21] Diese „erhebliche Eigendynamik" zeigt sich in diesem konkreten Fall beispielsweise auch darin, dass sich letztendlich alle Mitglieds- und Beitrittsstaaten der EU (außer Malta und Zypern) in das Handbuch eingebracht haben.

So hatte auch das niederländische Kabinett im Rahmen der Vorbereitung der im 2. Halbjahr 2004 anstehenden niederländischen EU-Ratspräsidentschaft ein besonderes Engagement für einen Abgleich (*afstemming*) europäischer Integrationspolitik angekündigt.[22] Durch die Forcierung dieses Prozesses im Rahmen der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft, hat der Europäische Rat am 4. und 5. November 2005 „*The Hague Programme*“[23] angenommen und am 18. November 2005 die *Common Basic Principles on Integration* verabschiedet. Das Haager Programm unterscheidet sich von dem Programm von Tampere (1999) durch eine andere Akzentsetzung im Bereich sicherheitspolitischer Belange. Stand Tampere noch unter dem Eindruck der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien und strebte demnach eine „*Area of Freedom, Security and Justice*“ an, so war die Agenda des Haager Programms stark von den Ereignissen um die Ermordung Theo van Goghs durch islamistische Terroristen am 2. November 2004 (Mak, 2005) geprägt. Sowohl das Haager Programm als auch die „*Common Basic Principles on Integration*“ fordern dabei eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen nationalen Integrationspolitiken und den entsprechenden Initiativen der EU ein.

Die dann vom Rat der Europäischen Union verabschiedeten „*Common Basic Principles on Integration*“ schaffen als politisch-verbindliches Dokument einen Minimalkonsens zwischen den Mitgliedsstaaten im Bereich der Integration. Allerdings fehlt den *Common Basic Principles* die Präzision eines gezielten Maßnahmenprogramms. Neben den politisch korrekten und offensichtlich unumgänglichen Plattitüden („Integration ist ein wechselseitiger Prozess“) formulieren sie recht allgemeine Ziele wie den erforderlichen Respekt der Grundwerte der Europäischen Union, die besondere Bedeutung von Arbeit für den individuellen Integrationsprozess, die Notwendigkeit des schnellen Spracherwerbs und der Auseinandersetzung mit der Geschichte und den Institutionen des Aufnahmelandes, verbesserte Bildungschancen für Zuwanderer sowie die Gewährleistung der Teilnahme von Migranten an Prozessen demokratischer Willensbildung. Nicht alle elf Grundprinzipien sind mit einer direkten Handlungsempfehlung verbunden. Mit Blick auf den Erwerb einer grundlegenden Kenntnis der Sprache und Gesellschaft des Aufnahmelandes (Grundprinzip 4) wird jedoch davon gesprochen, dass Zuwanderer „in die Lage versetzt werden sollen“,

---

[22] Der Begriff der Harmonisierung wurde offensichtlich vermieden, siehe Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29203, nr. 1, 16. September 2003. Sarah Spencer (2005: 23) merkt diesbezüglich an, dass nicht eine Harmonisierung europäischer Politiken das Ziel der niederländischen Ratspräsidentschaft gewesen sei, sondern eher eine Einigung über die Grundelemente eines gemeinsamen europäischen Rahmenwerks - wie auf dem Gipfel in Thessaloniki als erstrebenswert beschlossen.

[23] Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 4./5. November 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, D/04/5. Petra Bendel (2006: 148) merkt zudem an, dass „*The Hague Program*“ verglichen mit dem Tampere-Programm von 1999 nicht zu unrecht von Kritikern auch als „The vague program“ bezeichnet würde – die Ambitionen sind deutlich geringer als dies in Tampere der Fall gewesen war.

Sprachkenntnisse zu erwerben. Dabei ist der Text an dieser Stelle so vage gehalten, dass selbst der Verkauf von Lernmaterialien zum Selbststudium für einen gesetzlich festgelegten Sprachtest (vgl. die in Kapitel 8 diskutierten niederländischen Pläne) konform zu den Haager Grundsätzen ist.

Die *Common Basic Principles on Integration* zeichnen sich damit durch ein hinreichendes Maß an Flexibilität aus, das nationale Souveränitätsansprüche im Bereich der Integrationspolitik unberührt lässt, ohne allerdings die Erwartung aufzugeben, geeignete Vorgaben zur nationalen Umsetzung einer auch in europäischer Perspektive kohärenten Politik formuliert zu haben (Spencer, 2005: 23). Dieses Lavieren zwischen national und europäisch bestimmter Integrationspolitik entspricht auch dem Stand der derzeitigen Diskussionen auf europäischer Ebene (Carrera, 2006: 17-18). Zwar gelten Harmonisierungsbemühungen im Bereich der Integrationspolitik nicht mehr als vollkommen illusorisch, doch können sich die Mitgliedsstaaten derzeit nicht einmal auf die Form eines europäischen Handlungsprimats geschweige denn auf die Finanzierung einer gemeinsamen europäischen Politik einigen (Spencer, 2005: 25). Der gescheiterte europäische Verfassungsentwurf (Verfassungsentwurf, Art. III-267.4) hatte jeglichen Harmonisierungsbemühungen von Rechtsvorschriften eine Absage erteilt, nun ist die Frage nach der gesetzgeberischen Rolle der EU im Bereich der Integration weiterhin ungelöst. Allerdings ist selbst in diesem Vakuum eine Fortsetzung verschiedener freiwilliger intergouvernementaler Kooperationen zu beobachten.

Ein Beispiel für eine solche Initiative ist die im September 2005 veröffentlichte Kommissionsmitteilung „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die[24] Europäische Union" (KOM (2005) 389), die das Ziel der Erarbeitung einer gemeinsamen Integrationsagenda bekräftigt. Ein dabei notwendiger Schritt sei eine „Operationalisierung" der im November 2004 vorgestellten elf *Common Basic Principles on Integration* (CBPs). Die Kommission schlägt dabei für jedes der 2004 veröffentlichten Grundprinzipien Maßnahmen vor, die entweder von den einzelnen Mitgliedsstaaten oder der EU umgesetzt werden könnten. Für die Zwecke dieser Arbeit sind vor allem die mit Blick auf das vierte Grundprinzip anvisierten Maßnahmen von Interesse[25]: Neben an die Mitgliedsländer adressierte Vorschläge, ihr Integrations- und Sprachkursangebot zielgruppenspezifisch auszurichten und den Austausch von „best practice" auf der EU-Ebene zwischen den Mitgliedsstaaten weiter zu verbessern, kommt es zu dem Vorschlag zweier konkret auf nationaler Ebene umsetzbarer Maßnahmen:

---

[24] Der englische Originaltitel „A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union" hätte durchaus mit „Integration in *der* EU" übersetzt werden können.

[25] Diese Maßnahmen lauten: „Grundkenntnisse der Sprache, Geschichte und Institutionen der Aufnahmegesellschaft sind eine notwendige Voraussetzung für die Eingliederung; Einwanderer können nur dann erfolgreich integriert werden, wenn sie die Möglichkeit der Aneignung dieser Grundkenntnisse erhalten."

> „Stärkung der Integrationskomponente bei den Aufnahmeverfahren, z.B. durch vorbereitende Maßnahmen vor der Ausreise, wie Informationspakete, Sprachkurse und Kurse in Staatsbürgerkunde im Heimatland.
> Einführungsprogramme und –maßnahmen für Neuzuwanderer zur Vermittlung von Grundkenntnissen der Sprache, Geschichte, Institutionen, sozio-ökonomischen Bedingungen, des Kulturlebens und der Grundwerte“ (KOM (2005) 389: 7)

Die Europäische Kommission wiederholt dabei die Notwendigkeit einer Nachqualifizierung von Zuwanderern durch Integrationsprogramme, bezieht sich erstmalig aber durch die explizite Nennung von aus dem niederländischen Kontext bekannten Elementen wie einer Berücksichtigung der „Integrationskomponente bereits im Aufnahmeverfahren“ und wie „Informationspakete“ als „vorbereitende Maßnahmen“ auf eine mögliche Verbindung von Integrationsmaßnahmen und selektiver Immigrationspolitik. So betont die Kommission (siehe auch KOM (2005) 389: 17) einerseits die Relevanz eines (im Rahmen einer nationalen Integrationspolitik organisierten) Integrationsprogramms im Aufnahmeland, stellt jedoch andererseits fest, dass es mit Blick auf entstehende gesteuerte Migrationsschemata (*managed migration schemes*) und eine sich entwickelnde europäische Regelung der Arbeitsmigration sinnvoll sein kann, stärker über Maßnahmen in Herkunftsländern nachzudenken, „die den Integrationsprozess nach der Einreise verbessern“ können:

> „However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to pre-departure measures which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies“ (KOM (2005) 389: 17).

Mit dieser angestrebten Verknüpfung von Integrationsanforderungen und Einwanderungsbestimmungen wird im Rahmen der Methode der offenen Koordination eine Strategie benannt und empfohlen, die im bisherigen „*hard policy approach*“, d.h. in den entsprechenden Richtlinien, lediglich indirekt ermöglicht wird.

Der „hard policy approach“: zwei europäische Richtlinien

Als integrationspolitischer “*hard policy approach*“ sind im Wesentlichen die zu den Bereichen Asyl, Migration und Integration verabschiedeten EU-Richtlinien zu verstehen. Im Einzelnen sind dies die Richtlinie (2003/86/EC) vom 22. September 2003 zur Familienzusammenführung und die Richtlinie (2003/109/EC) über den Status von langaufhältigen Drittstaatsangehörigen. Da jede EU-Richtlinie das Ergebnis eines intensiven Aushandlungs- und Abstimmungsprozesses zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten darstellt, spiegeln sich die

Positionen einzelner besonders durchsetzungsstarker Mitgliedsstaaten in der Endfassung der Richtlinie wider.[26] Aus den Dokumenten wird dabei eine herausgehobene Rolle der Niederlande, Deutschlands und Österreichs hinsichtlich der Einforderung einer stärkeren Verbindung von Einwanderungspolitik und Integrationsanforderungen (Groenendijk, 2004a: 61; Carrera, 2006: 16) deutlich. Beide Richtlinien ermöglichen den Mitgliedsstaaten die Vergabe eines Aufenthaltstitels an die Erfüllung bestimmter Integrationsanforderungen seitens des Migranten zu knüpfen. Die Richtlinie zur Familienzusammenführung räumt den Mitgliedstaaten explizit die Möglichkeit ein, von Zuwanderern einen Nachweis über Integrationsanstrengungen zu verlangen:

> „Member States may require third country nationals to comply with integration measures[27], in accordance with national law.
> With regard to the refugees and/or family members of refugees referred to in Article 12 the integration measures referred to in the first subparagraph may only be applied once the persons concerned have been granted family reunification" (2003/86/EC, article 7(2)).

Eine genaue Vorgabe hinsichtlich des Zeitpunkts des Einsetzens der Integrationsanforderungen unterbleibt allerdings. Instruktiv in diesem Zusammenhang ist jedoch der Hinweis, dass Flüchtlinge und/oder Familienangehörige von Flüchtlingen erst nach der Familienzusammenführung von Integrationsmaßnahmen profitieren sollen; folgt daraus doch im Umkehrschluss, dass für die übrigen Drittstaatler die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen vor der Familienzusammenführung und damit bereits im Herkunftsland möglich sein soll. Auch die Richtlinie (2003/109/EG) vom 25. November 2003 zur rechtlichen Stellung langfristig aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger argumentiert in eine ähnliche Richtung. Hier heißt es:

> „Die Mitgliedstaaten können von Drittstaatsangehörigen verlangen, dass sie die Integrationsanforderungen gemäß dem nationalen Recht erfüllen" (Richtlinie 2003/109/EG, Artikel 5(2)).[28]

---

[26] Vgl. auch Groenendijk (2004b: 124). Die im Verhandlungsverlauf veröffentlichten Dokumente und Protokolle anonymisieren allerdings die darin enthaltenen Länderangaben, so dass eine Zuordnung der Länder zu jeweiligen Positionen und Vorschlägen erst durch die nach Verhandlungsabschluss veröffentlichten Dokumente möglich ist.

[27] Die niederländische Übersetzung des EU-Dokuments scheint an dieser Stelle nicht korrekt zu sein, da sie im Gegensatz etwa zur deutschen, französischen, italienischen, portugiesischen, schwedischen oder dänischen Übersetzung nicht von „Integrationsmaßnahmen", sondern von „Integrationsbedingungen" (*integratievoorwaarden*) spricht.

[28] Darüber hinaus bestätigt der Artikel 15 derselben Richtlinie im Bereich der Bedingungen für den Aufenthalt in einem zweiten Mitgliedsstaat die grundsätzliche Möglichkeit der Mitgliedsstaaten, von aus einem anderen EU-Land einreisenden Drittstaatlern eine Teilnahme an Integrationsmaßnahmen zu verlangen. Allerdings gilt dies nicht, wenn die betreffenden Drittstaatsangehörigen in ihrem vorherigen EU-Aufenthaltsland zur Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus' bereits Integrationsanforderungen erfüllen mussten.

Durchaus heikel in den Ausführungen beider Richtlinien ist die darin getroffene Unterscheidung zwischen der Teilnahme an Integrationsmaßnahmen und der Erfüllung bestimmter Integrationsanforderungen. Denn während „Integrationsmaßnahmen“ eine staatliche Intervention im Sinne eines Integrationsangebotes voraussetzen, ermöglicht die Formulierung der „Erfüllung bestimmter Integrationsanforderungen“ den Mitgliedsstaaten die Liberalisierung des Integrationsmarktes in dem Sinne, dass der individuelle Zuwanderer selbst für den Erwerb bestimmter Sprach- und Gesellschaftskundekenntnisse verantwortlich gemacht werden kann. Diese scheinbar nur semantischen Unterschiede implizieren damit gewichtige faktische Unterschiede und sind von den einzelnen Mitgliedstaaten und dabei besonders von Deutschland, Österreich und den Niederlanden bewusst in den Verhandlungen durchgesetzt worden.[29] Kees Groenendijk (2004a: 62) weist darauf hin, dass die Troika aus Österreich, den Niederlanden und Deutschland damit eine neue Auffassung von Integration in das EG-Zuwanderungsrecht hineinverhandelt hat. Groenendijk (2004a: 52; 2004b: 114) unterscheidet nun drei Auffassungen von Integration im neueren EG-Zuwanderungsrecht:

1) Ein sicherer Rechtsstatus fördert die Integration des Einwanderers in die Gesellschaft; ein sicherer Aufenthaltsstatus und Gleichbehandlung fördern die Integration
2) Einbürgerung (oder eine Daueraufenthaltsgenehmigung) sollten die Belohnung für eine abgeschlossene Integration sein; Die Einbürgerung ist damit die „Krönung“ einer erfolgreich abgeschlossenen Integration [...]
3) Integrationsdefizite sowie eine vermeintliche Integrationsunfähigkeit sind Grund für eine Verweigerung des Aufenthalts[30]

Während Groenendijk darauf hinweist, dass die erste Auffassung eine lange Tradition im EG-Recht hat, die u.a. durch die Anti-Diskriminierungsrichtlinien fortgesetzt wird, stellt er fest, dass es die zweite Auffassung bis November 2003 und die dritte Auffassung bis September 2003 nicht im EG-Recht gegeben hat. 1999 war Deutschland noch das einzige Land in Europa, das die Vergabe eines dauerhaften Aufenthaltstitels an den Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse knüpfte (Groenendijk/Guild/Barzilay, 2000: 106-108). Einen Sonderfall bis zum Jahr 2006[31] stellte Deutschland auch hinsichtlich der dritten „Integrationsphilosophie“ dar, war es doch der einzige EU-Mitgliedsstaat, der von potenziellen

---

Dessen ungeachtet können die Mitgliedsstaaten jedoch auch von diesen Zuwanderern die Teilnahme an einem Sprachkurs verlangen.

29 Ratsdokument 6424/03 vom 18. Februar 2003; siehe auch Kees Groenendijk (2004a: 61).

30 Ähnlich in diesem Zusammenhang auch Sergio Carrera (2006: 15-16): “Thus ‘integration’ is used as the obligatory juridical requirement for having access to the set of rights and liberties that these laws confer.” Dabei hebt Carrera besonders die große Willkür hervor, die den Mitgliedsstaaten die Rolle eines Schiedsrichters hinsichtlich der Frage der erfolgreichen Integration eines Zuwanderers in das jeweilige Integrationsmodell ermöglicht.

31 Seit dem 15. März 2006 sind auch die Niederlande in diesem Zusammenhang zu nennen.

Zuwanderern – in diesem Fall den Spätaussiedlern - einen Nachweis der Sprachkenntnisse schon vor der Einreise verlangte (Groenendijk, 2004a: 55). Groenendijk (2004b: 125) weist der ersten Philosophie zwar immer noch eine starke Bedeutung zu, betont aber gleichzeitig einen zunehmenden und vor allem von Frankreich, Deutschland und den Niederlanden forcierten Bedeutungsgewinn der dritten Integrationsannahme. Dabei sei allerdings noch nicht abzusehen, ob es sich bei dieser Verschiebung nur um ein temporäres Phänomen handele oder ob damit ein neuer Trend markiert sei (Groenendijk, 2004b: 125).

Die stärkere Verbindung von Integrationsanforderungen und Einwanderungskontrolle bei Immigration, dauerhaftem Aufenthalt und Einbürgerung findet sich sowohl im Bereich der *open method of coordination* als auch in der Ausarbeitung der Richtlinien. Sie ist Ausdruck eines verstärkten Interesses der Mitgliedsstaaten an ‚integrationsfähigen Zuwanderern' und insofern auch verbunden mit den erneut angestoßenen Diskussionen über die stärkere Steuerung einer qualifizierten Arbeitsmigration. Das von der Kommission bearbeitete und seit Januar 2005 vorliegende Grünbuch „Managing Economic Migration"[32] thematisiert ausführlich Vorteile und Risiken einer stärkeren Harmonisierung und reagiert damit auf die teils scharfe Kritik einiger Mitgliedsstaaten, die ausdrücklich den Anspruch einer eigenverantwortlich durchgeführten Arbeitsmigrationspolitik betont hatten.

Die Frage nach einer eventuellen weiteren Europäisierung der Integrationspolitik über die zwei bereits gültigen Richtlinien und die Methode der offenen Koordination hinaus erfordert eine präzise Analyse der entsprechenden Interessen der Mitgliedsstaaten. Im Rahmen des Verfassungsentwurfes haben die Mitgliedsstaaten deutlich gemacht, dass eine Harmonisierung mit dem einzigen Ziel der Vereinheitlichung der Politik in den Mitgliedsstaaten nicht in ihrem Interesse stünde. Auch die Europäische Kommission, die an einer weiteren Harmonisierung aufgrund des ihr dann zufallenden Machtgewinns prinzipiell Interesse hat, ist sich diesem Zögern der Mitgliedsstaaten bewusst. Die Hauptargumentationslinie der Kommission bezieht sich daher auf einen vermeintlichen, aus dem Bereich der Asylmigration bekannten „Harmonisierungsvorteil."[33] So verweist die Kommission in ihrer Mitteilung nicht nur auf die bereits erzielten und im Bereich der *Common Basic Principles on Integration* sichtbaren „Erfolge" im Bereich des „exchange of information and good practice" (COM (2005) 389: 15), sondern betont darüber hinaus:

[32] COM(2004) 811 final, Green paper on an EU approach to managing economic migration, Brussels, 11.1.2005.

[33] Mit Blick auf die Harmonisierung im Bereich Asyl wurde die Sorge der nordeuropäischen Staaten um ein Nord-Süd Gefälle bei der Aufnahme von Asylbewerbern als Grund für das Interesse an einer Harmonisierung der Asylverfahren, des Flüchtlingsstatus´ und der mit dem Status des Antragstellers verbundenen (sozialen) Rechte genannt (Bendel, 2006: 155).

„The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies" (COM (2005) 389: 15).

Aus heutiger Perspektive erscheint allerdings die Sorge von durch mangelhafter Integration von Zuwanderern in einem europäischen Nachbarstaat reduzierter Wachstumsdynamik oder dadurch bedingter Gefahrenpotenziale nicht ausreichend, die Mitgliedsstaaten zu weiteren Harmonisierungsanstrengungen in der Integrationspolitik zu motivieren. Existieren jedoch auf europäischer Ebene nationalstaatlich attraktive Lösungen, so wird auch eine Harmonisierung oder ein Austausch von „anerkannter best practice" im Bereich der Integration[34] wahrscheinlicher. Eine ähnliche Handlungsrationalität hat auch Andrew Geddes festgestellt, indem er beobachtete, dass Großbritannien sich immer, aber auch nur dann an einer europäischen Harmonisierung im Bereich der Migrationspolitik beteiligte, wenn diese Beteiligung mit einem unmittelbaren nationalen Vorteil verbunden war (Geddes, 2004).[35]

Ziel dieses Kapitels war die Darstellung des in diesem Zusammenhang als „Exportschlager" geltenden niederländischen Integrationsprogramms, dessen Ratio eine Reihe europäischer Staaten als geeignete Antwort auf europaweit prävalente Integrationsprobleme übernommen haben. Dabei versprachen die Programme insbesondere eine stärkere Kontrolle des individuellen Integrationsverlaufs, eine stärkere Kontrolle von Input und Output sowie eine Verringerung oder Vermeidung von „Kosten der Nicht-Integration" (Loeffelholz/Thränhardt, 1996). Einen weiteren Bedeutungsgewinn erfuhr das obligatorische Integrationsprogramm nach niederländischem Vorbild durch die Intervention der europäischen Kommission, die im Rahmen der Methode der offenen Zusammenarbeit das Netzwerk der *National Contact Points on Integration* (*soft policy approach*) etabliert hat. Eine institutionelle Aufwertung erfuhr die niederländische Herangehensweise auch durch die Verabschiedung zweier Richtlinien durch den Rat der Euro-

[34] Neben den Integrationsprogrammen sind die 2006 in einigen Mitgliedsstaaten vermehrt diskutierten „Integrationstests" bei Einreise, dauerhaftem Aufenthalt oder Einbürgerung ein gutes Beispiel für die strategische Nutzung eines „europäischen Modells" für die Lösung nationaler Probleme. So hat bei einem Treffen der Innenminister der „G6" (Deutschland, Frankreich, Italien, Polen, Großbritannien, Spanien) in Deutschland am 23. März 2006 der Vorstoß des französischen Innenministers Nicolas Sarkozy einen europaweiten Integrationsvertrag mit Zuwanderern einzuführen, das besondere Interesse seiner europäischen Kollegen geweckt. Eine Arbeitsgruppe sollte dann den Einsatzmoment solch eines Tests (Einreise, dauerhafte Aufenthaltserlaubnis, Einbürgerung), seinen Inhalt (Normen und Werte, Wissen über Staatsinstitutionen, Geschichte etc.) und die mit dem Vertrag verbundenen Sanktionen aufenthaltsrechtlicher Art klären.

[35] Da Großbritannien das Schengenabkommen nicht unterzeichnet hat, besteht eine größere Wahlfreiheit bei der Umsetzung einwanderungspolitischer Regelungen, die den Schengenraum betreffen.

päischen Union, im Rahmen derer den Nationalstaaten zum einen die Schaffung von Integrationsprogrammen, aber auch das einseitige Einfordern von Integrationsanforderungen ohne vorheriges staatliches Leistungsangebot ermöglicht wurde.

Kapitel 7 Von der Theorie zur Praxis: Schwierigkeiten bei der Verwaltbarmachung von Integration

Anfang der 2000er Jahre galt das niederländische Programm zur Erstintegration europaweit als Vorbild bei der Integration von Zuwanderern. Erstaunlich ist demnach, dass die niederländische Regierung ausgerechnet im Jahr 2003 die Abschaffung eben dieses Programms plante. Das nun folgende Kapitel soll eine Antwort auf diese Frage liefern. In einem ersten Schritt wird deshalb die bei der Verwaltbarmachung des individuellen Integrationsprozesses entstehende Schwierigkeit der notwendigen Beschränkung auf die Erstintegration genauer analysiert. In einem zweiten Schritt werden dann die Ergebnisse bereits durchgeführter Evaluationen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland vorgestellt, die die aufgebauten Erwartungen nur schwer erfüllen.

7.A. Die Einschränkung auf die „Erstintegration"

Die politische Steuerung sozialer Prozesse erfolgt im aktivierenden Wohlfahrtsstaat zwar oftmals als umfassenderes Maßnahmenprogramm, ist jedoch nicht als vollständige, soziale Begleitung gedacht, sondern vielmehr als eine zeitlich begrenzte Unterstützung und Aktivierung.[36] Mit Blick auf „die Integration" von Zuwanderern bedeutet dies, dass ein Integrationsprogramm für Neuzuwanderer eine befristete, intensive Hilfe zur verbesserten Integration liefern soll, sich gleichzeitig jedoch nicht zum Ziel setzt, den Zuwanderer in seinem gesamten Integrationsverlauf zu begleiten. Über solch konzeptionelle Überlegungen zum „Initialisierungscharakter" von Integrationsprogrammen hinaus spielt jedoch bei der konzeptionellen Einschränkung der Programme auf die Erstintegration auch der Kostenfaktor eine Rolle. So wären in einem weniger unter Sparzwang stehenden Wohlfahrtsstaat durchaus umfassendere (wohlfahrtsstaatliche) Integrationsprogramme denkbar.

Konzeptionell operieren die Integrationsprogramme eingeschränkt im Bereich der „**Erstintegration**", die von „der Integration" als übergeordnetem Gesamtprozess unterschieden wird (vgl. Kapitel 7.A.). Am deutlichsten wird diese Unterscheidung in den Niederlanden und Frankreich, die jeweils eine eigene Vokabel für den Begriff der „Erstintegration" geschaffen haben. In Frankreich wurde der als „*accueil*", bezeichnete Empfang bzw. die Aufnahme des so genannten „*primo-arrivant*" (wörtlich: Erstankömmling) bewusst von „der eigent-

[36] Diese staatliche Aktivierung gründet somit zum einen auf der Auffassung einer zur Arbeitsmarktintegration nicht ausreichenden, defizitären Humankapitalausstattung der Neuzuwanderer und darüber hinaus auf einer generellen Skepsis, dass Neuzuwanderer bereit und in der Lage sind, die zur Überwindung dieser Situation notwendigen Schritte eigenständig zu ergreifen. Daraus erklärt sich die bei der Einführung der Integrationsprogramme die vor allem in den Niederlanden und Deutschland kontrovers diskutierte Verpflichtung zur Teilnahme.

lichen Integration“ unterschieden. Wie bereits erwähnt, gelten Zuwanderer in Frankreich bis zu zwei Jahren nach ihrer Einreise als „Neuzuwanderer“ (*primo-arrivant*) und können während dieser Zeit über das migrantenspezifische Angebot des „*accueil*“, zu dem insbesondere der Spracherwerb sowie der Gesellschaftskundekurs des Integrationsvertrags zu zählen ist, verfügen. Nach dieser Starthilfe fällt der Zuwanderer bei weiterem Hilfebedarf in die Zuständigkeit allgemeiner und damit nicht-migrantenspezifischer Angebote und Institutionen. Obwohl in Deutschland lediglich allgemein von „Integrationskursen“ und nicht etwa „Erstintegrationskursen“ gesprochen wird, ist auch hier der beschränkte Anspruch zu erkennen. Ohne im gesamten Integrationsprozess wirken zu können, sollen Integrationsprogramme lediglich temporär in die erste Zeit in Deutschland befristet und präventiv zur Vermeidung später auftretender Integrationsprobleme eingreifen.[37]

Doch die konzeptionellen Ansprüche von Integrationsprogrammen sind nicht nur zeitlich begrenzt. Aus dieser zeitlichen Restriktion ergibt sich auch eine **inhaltliche Restriktion** auf eben zwei Hauptthemenbereiche, nämlich die Sprachförderung und die Gesellschaftskunde. Weiterführende Maßnahmen etwa zum Knüpfen von Sozialkontakten sind nicht Teil der Maßnahme. Das heißt, die Programme sind, erinnert man sich an die von Hartmut Esser (2004) aufgestellten Aspekte von Assimilation bzw. Integration (vgl. Kapitel 1.B.), auf den Bereich der Kulturation beschränkt, während die Aspekte der Platzierung, der Interaktion und der Identifikation höchstens indirekt über einen Start im Bereich der Kulturation erreicht werden sollen. Damit ist jedoch auch bereits eine weitere Schwierigkeit und Begrenzung der Programme deutlich geworden: ihr indirektes Einwirken auf den Integrationsprozess. Denn indem sie das Humankapital der Zuwanderer steigern, sollen die Programme deren Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration erhöhen. Allerdings werden das deutsche und das französische Programm gar nicht im Bereich der Arbeitsmarktintegration aktiv und das niederländische auch nur über ein Beratungsgespräch.

Integrationsprogramme sollen als Starthilfe dienen und den Zuwanderer mit dem notwendigen Wissen und den notwendigen Informationen versorgen, um selbstständig den Integrationsprozess weiterzuverfolgen. Diesem Verständnis zufolge konzentrieren sich die Programme also auf eine Initialisierung des Integrationsprozesses. Politisch ist dies jedoch nur schwer zu kommunizieren. Die Schaffung der Integrationsprogramme war mit der Idee verbunden, dass ein Eingreifen des Staates in die Integrationsförderung von Zuwanderern zu einer Effizienzsteigerung beitragen würde. Das Engagement des Staates ist intensiv und mit nicht unwesentlichen Kosten verbunden. Die Zielsetzung, dass die Kursteilnehmer trotz der umfangreich erscheinenden 600 Sprachkursstunden nicht mehr als das Niveau A1 oder A2 erreichen würden und damit in den meis-

---

[37] Darüber hinaus ist anzumerken, dass sich in englischsprachigen Texten auf EU-Ebene der Begriff des „*introduction programme*“ durchgesetzt hat. Siehe beispielsweise das bereits mehrfach erwähnte *Handbook on Integration* (European Commission/Migration Policy Group, 2004).

ten Situationen keine zusammenhängenden Sätze formulieren könnten, wäre angesichts der hohen Erwartungen schwer zu vermitteln gewesen. Auch aus diesem Grund wurde in Deutschland und den Niederlanden, wo, im Gegensatz zu Frankreich, die politischen und gesellschaftlichen Erwartungen an das Programm hoch waren, offiziell ein Sprachniveau angestrebt, das eine Integration in den Arbeitsmarkt ermöglichen müsste. Frankreich stellt hier aufgrund einer nur sehr beschränkten Außenkommunikation der tatsächlichen Inhalte des Integrationsvertrags insofern eine Ausnahme dar, als die formulierten Erwartungen trotz relativ umfangreicher Kursstundenzahl und Kosten beschränkt blieben.[38]

Inhaltliche Zielsetzungen, budgetäre Möglichkeiten und real vom durchschnittlichen Kursteilnehmer zu erwartende Integrationsfortschritte werden demnach häufig getrennt voneinander geplant. So passen die Ziele und damit die politischen Erwartungen einerseits und die tatsächlichen Möglichkeiten andererseits häufig nicht zueinander. Betrachtet man die politische Kommunikation um die Integrationsprogramme, so fällt zudem auf, dass die Programme auch in Zusammenhang mit anders gearteten und umfassenderen ‚Integrationsproblemen' diskutiert werden, die scheinbar auch durch sie gelöst werden sollen. Wie jedoch Kapitel 7.B. zeigen wird, können die Programme nicht einmal die direkt an sie gerichteten Erwartungen erfüllen; eine darüber hinausgehende Nachhaltigkeit ist nicht zu erwarten.

Um den beschränkten Rahmen der Integrationsprogramme aufzubrechen, wurde in den vergangenen Jahren vermehrt über so genannte integrationspolitische **‚Gesamtkonzepte'** nachgedacht, die eine Steuerung und Planifizierung aller in diesem Feld tätigen Akteure, ihre Aufgaben und Ziele, anstrebt. Der Erstintegration wurde hier zwar eine besondere Rolle zugestanden, doch gleichzeitig sollten die im Rahmen der Erstintegrationsprogramme unternommenen Schritte in einen umfassenderen Prozess eingebunden werden. Die jeweiligen Gesamtkonzepte sind unterschiedlich und beziehen sich teilweise auf Politikbereiche (Erstintegration, Zugang zu Rechten oder allgemeine gesellschaftliche Teilhabe, Anti-Diskriminierungspolitik), teilweise auf Zeitpunkte im Integrationsprozess (präventive, begleitende und nachholende Integrationspolitik, vgl. Bade, 2006).

Das integrationspolitische Gesamtkonzept als ‚Masterplan' für alle Akteure und Aktionen kann sicherlich als Übersteuerung gelten, da Integration als gesellschaftlicher und individueller Prozess stark durch die jeweiligen lokalen Gegebenheit beeinflusst wird und in ihrer Vielfalt kaum zentralstaatlich zu erfassen ist. Im Übrigen ist das Fehlen solch eines Gesamtkonzeptes nicht gleichzusetzen mit dem Fehlen von integrationsfördernden Maßnahmen. So stellte etwa das Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, das Stand, Aufgaben

---

[38] In der Tat scheint die Bezeichnung ‚Integrationsvertrag' für die Außenkommunikation der Maßnahme relevanter zu sein als deren tatsächliche Inhalte. Dies erklärt sich zu einem großen Teil dadurch, dass der Spracherwerb unter Zuwanderern ein deutlich weniger dringendes Problem darstellt als in den Niederlanden und Deutschland (vgl. Schlussdiskussion).

und Perspektiven interkultureller Arbeit in der kulturellen Bildung in deutschen Städten über 30.000 Einwohnern untersuchte[39], fest, dass 'interkulturelle Öffnung' „wenn überhaupt, nur ein untergeordnetes Thema der kommunalen Kulturarbeit" war. Allerdings sei das entsprechende Praxisfeld in den verschiedenen kommunalen Kultureinrichtungen durchaus existent und zuweilen mit ausgewiesenen Projektbeispielen vertreten. Dies lege die Vermutung nahe, dass „[…] die Praxis der Theorie weit voraus ist" (Institut für Kulturpolitik, 2004: 10). Die Tatsache, dass viele Kommunen kein Konzept der interkulturellen Arbeit benötigen, um ihrer kommunalen Praxis eine entsprechende Richtung und Zielsetzung zu verleihen, lässt die Relevanz solcher Konzepte für die tatsächliche Organisation der Integrationsarbeit durchaus zweifelhaft erscheinen. Demnach ist zu vermuten, dass der Kommunikationswert solcher Gesamtkonzepte oder Leitbilder wie sie im Qualitätsmanagement als erstrebenswert gelten, dem praktischen Nutzen für die Ermittlung und Organisation relevanter Handlungsfelder überwiegt.

Erklären lässt sich dieses Streben nach der Planifizierung von Integrationsförderung dadurch, dass integrationspolitische Gesamtkonzepte ein Bereich sind, in dem Regierungen leicht die Sinnhaftigkeit ihres Handelns kommunizieren können. So ist es auch für einen Großteil der einheimischen Bevölkerung nachvollziehbar, dass Spracherwerb ein essenzieller Schritt im Integrationsprozess ist und die vom Staat bereitgestellten Sprachkurse demzufolge Integration fördern. Auch die Vermittlung gemeinsamer und unverhandelbarer Normen und Werte lässt sich leicht als notwendige und sinnvolle Integrationsmaßnahme darstellen. Michael Bommes (2006: 70) argumentiert, dass sich europäische Wohlfahrtsstaaten vermehrt unter Handlungszwang gesetzt haben, indem sie Integrationsförderung als staatliche Aufgabe definiert haben und damit für das diffuse Probleme der Integration zuständig wurden. Denn: „Es liegt keineswegs auf der Hand, was politisch getan werden kann, wenn Integration gewährleistet werden soll." Durch die Fokussierung auf Sprache, wie sie im Rahmen der Integrationsprogramme erfolgt, wird, so Michael Bommes (2006: 69), Integration handhabbar gemacht. Die Entwicklung eines integrationspolitischen Gesamtkonzepts erfüllt hier eine ganz ähnliche Rolle.

Da sich die tatsächliche Effektivität solcher Maßnahmen jedoch meist kritisch präsentiert, geraten die Regierungen mittelfristig erneut unter Druck, den Abstand zwischen der erklärten Zielsetzung und den tatsächlich erreichten Zielen zu erklären, ohne das staatliche Handeln im Bereich der Integrationsförderung selbst zu delegitimieren (Bommes, 2006; Brunsson, 1989). Der nun folgende Teil präsentiert die wichtigsten Ergebnisse der Evaluationen der Integrationsfördermaßnahmen für Neuzuwanderer in den drei Ländern.

---

[39] Die Rücklaufquote der an alle bundesdeutschen Städte mit mehr als 30.000 Einwohnern versendeten Fragebögen betrug in etwa 46%.

7.B. Hohe Ambitionen, bescheidener Output: Zur Effektivität von Integrationsprogrammen

Derzeit liegen vor allem für Deutschland und die Niederlande umfassende Evaluationen der Integrationsprogramme vor. Konzentriert haben sich diese Evaluationen auf die Bewertung der unmittelbaren Effektivität, indem die erreichten Integrationsergebnisse mit den eigentlich angestrebten Integrationszielen verglichen wurden.[40] Nur am Rande wurde jedoch die Nachhaltigkeit der Programme überprüft, etwa ob sich durch die Teilnahme am Integrationsprogramm auch die Chancen der Zuwanderer auf eine Arbeitsmarktintegration verbessert haben. Im Folgenden soll nun auf die Konzeption und Ergebnisse der zu den Integrationsprogrammen angefertigten Evaluationen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland eingegangen werden.

Anlage der offiziellen Evaluationen

Das **niederländische** WIN-Gesetz (*wet inburgering nieuwkomers*) schrieb eine verpflichtende Evaluation des darin vorgesehenen Integrationsprogramms nach drei Jahren vor. Die 2002 von dem Beratungsinstitut Regioplan publizierte Studie (Regioplan, 2002) thematisiert im Wesentlichen den inhaltlichen Zielerreichungsgrad (Effektivität) der Programme. Zu diesem Zweck wurden quantitative Daten zur Programmteilnahme von im Jahr 1999 eingewanderten Neuzuwanderern erhoben sowie Experteninterviews und standardisierte Befragungen in 40 Kommunen durchgeführt.

Darüber hinaus existieren weitere offizielle Studien zur Effektivität des Integrationsprogramms. Hier zu nennen ist eine als IBO-Untersuchung (*Interdepartementaal beleidsonderzoek*) bekannt gewordene und vom Finanzministerium angestoßene interministerielle Policy-Analyse, die nur kurz nach der Regioplan-Studie erschien. Ziel der IBO-Untersuchung (2002) war die Beurteilung der Wirksamkeit des Programms auf der Basis der Regioplan-Studie und die Formulierung konkreter Empfehlungen zur seiner Verbesserung. Auch der niederländische Rechnungshof (Rekenkamer, 2000) hat nach einem Auftrag des niederländischen Parlaments einen Bericht zum niederländischen Integrationsprogramm[41] vorgelegt und dabei besonders die Frage des Mitteleinsatzes

[40] Operationalisieren lässt sich der Erfolg der Programme beispielsweise durch die Berechnung des relativen Anteils an Teilnehmern, die die politische Zielvorgabe des Sprachniveaus B1 erreicht haben.

[41] Zwei Aspekte standen dabei im Mittelpunkt: Zum einen die Frage nach den Gründen der Nichtausschöpfung der zur Verfügung gestellten Budgets zur Erstintegration, bzw. zum Spracherwerb und zum anderen die Frage nach den Gründen für die weiterhin langen Wartelisten für Sprachkurse. In seiner Analyse kam der niederländische Rechnungshof zu dem Schluss, dass große Informationsdefizite zwischen den verschiedenen, auf lokaler Ebene operierenden Akteuren und den nationalen Ministerien für Probleme sorgten und zudem die Finanzierung der Integrationsmaßnahme für Neuzuwanderer aus vielen verschiedenen Töpfen unübersichtlich sei. Darüber hinaus, so der Rechnungshof, müssten

thematisiert. Problematisch an der Studie des Rechnungshofs ist die Unklarheit bezüglich der der Studie zugrunde gelegten Untersuchungsmethode sowie der im Vergleich zur Regioplan-Studie geringe Datenumfang, der zu einem wesentlichen Teil der relativ kurzen Zeit, in der das Programm zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts bereits gültig war, geschuldet sein dürfte.[42] Über diese externen Evaluationen hinaus liefern die Kommunen im Rahmen ihrer verpflichtenden kontinuierlichen Berichterstattung über die Programme weitere wertvolle Informationen zur Effektivität des niederländischen Integrationsprogramms. Diese Statistiken werden von einer Beratungsfirma[43] im Auftrag des Justizministeriums statistisch aufbereitet und in Jahresberichten zusammengefasst. Die aktuellste[44] verfügbare Publikation ist der im Juli 2006 erschienene Bericht über das Jahr 2005 (Significant, 2006), in dem es zwar zu einer ausführlichen Kommentierung und Interpretation der vorgelegten Statistiken kommt, konkrete Handlungsempfehlungen auf organisatorischer oder inhaltlicher Ebene zur Verbesserung des Programms aber unterbleiben.

Im Gegensatz zu den Niederlanden erfolgten die für **Frankreich** verfügbaren, sowohl von der DPM-Ministerialabteilung als auch vom FASILD (Aktionsfonds für Integration und den Kampf gegen Diskriminierungen) in Auftrag gegebenen Studien nicht nur in einem kleineren Rahmen, sondern wurden auch nur eingeschränkt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.[45] Darüber hinaus existieren eine Reihe weiterer Evaluationen, die jedoch ebenfalls nicht publiziert wurden. Für die DPM (*Direction de la Population et des Migrations*, Ministerialabteilung für Bevölkerung und Migrationen) führte die Unternehmensberatung Vérès Consultants eine zweiteilige Evaluation aus, deren erster Teil sich auf die Akteure der neuen Maßnahme und deren zweiter Teil sich auf eine Teilnehmerbefragung konzentriert (Vérès Consultants, 2001). In der zudem im Juli 2002 „veröffentlichten"[46] Selbstevaluation des FASILD hinsichtlich seiner Sprachförderungspolitik (Eureval-C3E/FASILD, 2002) werden sowohl die strategischen Zielsetzungen und die damit verbundenen Prozessabläufe innerhalb der Organisation als auch die Frage nach dem Einfluss der finanzierten Sprachförderung auf den Integrationsverlauf der jeweiligen Zuwanderer thematisiert.

---

die Kommunen im Fall eines unerwartet hohen Zuzugs von Neuzuwanderern die Kosten für deren Integrationskurse zunächst vorstrecken. Dies führe dazu, dass sie verbleibende Ressourcen lieber für solche „Notfälle" aufsparten, als sie in die Abarbeitung bestehender Warteliste zu investieren (Rekenkamer, 2000: 5-6).

[42] Der Rechnungshof startete seine Analyse bereits nach etwa einjähriger Laufzeit des niederländischen Integrationsprogramms.

[43] Zunächst ging dieser Auftrag an die Firma Piers Groep Management Consultants, seit 2004/2005 ist die Firma Significant der Auftragnehmer.

[44] Ob die Berichterstattung für 2006 nach der Abschaffung des WIN im Januar 2007 noch erscheint, ist fragwürdig.

[45] In den Niederlanden ist lediglich die PWC-Studie nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.

[46] Die Evaluation ist relativ leicht und in gewisser Form „semi-informell" über den FASILD, aber nicht über den Buchhandel oder das Internet zu beziehen.

Dem folgte im März 2004 eine weitere vom FASILD in Auftrag gegebene Studie über die Pilotphase des neuen Integrationsvertrags und die daran angeschlossene Sprachförderung (Eureval-C3E/FASILD, 2004), in der die verschiedenen mit Sprachförderung verbundenen Etappen des Integrationsvertrags evaluiert werden. Schließlich existiert als derzeit aktuellste Evaluation eine im Mai 2003 für die DPM angefertigte Studie zur Arbeitsmarktintegration von Neuzuwanderern (Enel/Delesalle, 2004). Die verschiedenen Berichte des Haut Conseil à l'Intégration (HCI, 2002; HCI, 2003; HCI, 2006a).

In **Deutschland** wurde im Dezember 2006 die von der Politikberatungsfirma Rambøll Management durchgeführte Evaluation abgeschlossen und veröffentlicht (Rambøll Management, 2006) und am 27. Juli 2007 erstattete die Bundesregierung Bericht an den Deutschen Bundestag über die Erfahrungen hinsichtlich Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse. Die Evaluation verfolgt mehrere Ziele gleichzeitig, da sie zum einen die Umsetzung der Integrationskurse und die dabei zu beobachtenden regionalen Differenzen, die Effizienz und Effektivität der Verfahren sowie die Finanzierung der Integrationskurse untersucht, zum anderen jedoch auch eine internationale Vergleichsstudie (Dänemark, Schweden, Niederlande, Österreich) erstellt und im Rahmen eines Gutachtens Verbesserungspotenziale thematisiert. Für diese Arbeit besonders interessant sind die sich auf die Umsetzung der Integrationskurse beziehenden Evaluationsergebnisse, während die weitere prozessuale Schwerpunktsetzung hier zweitrangig ist.

Schon vor der Evaluation hatte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Zahlen veröffentlicht, die einen ersten vorübergehenden, allerdings aufgrund der Anlaufphase nur beschränkt generalisierbaren Eindruck von der Effektivität der Maßnahme verschaffen. Neben einer Pressemitteilung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge von September 2005[47], die bereits einen „Qualitätssprung in der Integrationsförderung" erkannt haben wollte, wurde im März 2006 die „Jahresbilanz 2005" zu den Integrationskursen veröffentlicht (BAMF, 2006). Darüber hinaus lagen dem Tagesspiegel für einen Artikel vom 19. Dezember 2006 bereits einige Informationen aus der Evaluation vor. Insgesamt herrscht in Deutschland trotz der Evaluation jedoch noch eine hohe Intransparenz im Bereich der Datenlage zu den Integrationskursen. Dies zeigt auch die Antwort der Bundesregierung auf die kleinen Anfragen von Abgeordneten der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sowie der FDP[48] nach der Effek-

---

47 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Presseerklärung 0019/2005 Neun Monate Zuwanderungsgesetz - Qualitätssprung in der Integrationsförderung vom 23.09.2005.

48 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Monika Lazar, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 16/725) und Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP (Drucksache 16/592).

tivität der Integrationskurse, in der die Regierung bemerkenswert häufig auf die Nichtverfügbarkeit geeigneter Daten hinwies.[49]

Im Vergleich zu Deutschland und den Niederlanden ist für Frankreich also eine gewisse Inflation an evaluierenden Studien festzustellen, die zudem von verschiedenen Auftraggebern vergeben, nicht gesetzlich festgelegt und entweder gar nicht oder nur als kurze Zusammenfassung veröffentlicht wurden. Darüber hinaus kann, aufgrund der unterschiedlichen Datenlage, die niederländische Evaluation wesentlich stärker quantitativ arbeiten, während die französischen Evaluationen aus Mangel an entsprechenden Daten qualitativ verschiedene Themenbereiche abzudecken versuchen. Alle Evaluationen orientieren sich stark an den vorab festgelegten politischen Zielsetzungen, so dass eine darüber hinaus gehende Thematisierung möglicher Wirkungen sowie des Mehrwertes der Policy Maßnahme unterbleiben. Da keine der vorliegenden Evaluationen mit einer Kontrollgruppe[50] arbeitet, ist eine statistisch gesicherte Herausarbeitung des speziellen Einflusses der Maßnahme auf den Integrationsverlauf der Zuwanderer nicht möglich. Darüber hinaus sind die Evaluationen auf die Datenlieferungen der von anderen Organisationen gemessenen Lern- und Integrationserfolge angewiesen, die teilweise nicht fehlerfrei sind (vgl. Tabelle 20). Durch solche in der Praxis vorliegenden Fehler wird die Aussagekraft der gesamten Evaluation eingeschränkt.

Für die Zwecke dieser Arbeit sind vor allem die Teile der Evaluationen von hohem Interesse, die sich auf die von den Kursteilnehmern erreichten Integrationsfortschritte beziehen. Eine darüber hinausgehende Analyse der Evaluationen im Bereich organisatorischer Abläufe kann hier nicht erfolgen. Stattdessen soll der konkrete ‚output' der Maßnahmen im Vordergrund stehen.

---

[49] Überhaupt keine Datenerhebung vorgesehen ist etwa für folgende Themengebiete: Ausdifferenzierung der Teilnehmer nach Migrationsmotiv (Familienzusammenführung, Arbeit, Asyl etc.), Anzahl der Personen, die aufgrund eines „erkennbar geringen Integrationsbedarfs" oder ausreichender Sprachkenntnisse keinen Teilnahmeanspruch hatten, Ablehnungen von Anträgen über eine Teilnahme am Integrationskurs durch Altzuwanderer, Alter der Teilnehmer.

[50] In diesem Zusammenhang wäre es allerdings vermessen, dies zu sehr zu kritisieren, da die Bildung einer Kontrollgruppe äußerst schwierig wäre: Dazu notwendig wäre eine Zuwanderergruppe mit ähnlichen Zuwanderungsmerkmalen, die sich lediglich durch die Tatsache der Nicht-Teilnahme am Integrationsprogramm unterscheidet. Die Logik der Programme will jedoch, dass diese Gruppe ebenfalls zu einer Teilnahme verpflichtet wäre.

Die Ergebnisse der Evaluationen in den Niederlanden[51], Frankreich und Deutschland

Die Evaluationen in den Niederlanden, Frankreich und Deutschland liefern eine Fülle von Informationen über die Funktionsweise von Integrationsprogrammen. Frankreich zeichnet sich dabei durch einen überdurchschnittlichen Anteil an auf qualitativer Basis gewonnener Informationen zur Beurteilung der Maßnahme aus, die sich für internationale Vergleiche allerdings nur sehr eingeschränkt eignen. Aus diesem Grund sollen aus dem französischen Evaluationsmaterial lediglich die rein quantitativen Angaben zur Reichweite der Programme, Abbruch- und Ausfallquoten, erzielten Ergebnissen, Nachhaltigkeit der Programme und zum Urteil der Teilnehmer berücksichtigt werden.

1. Reichweite der Programme

Als Programmreichweite wird im Folgenden die Zahl der als kursberechtigt und kursverpflichtet identifizierten Neuzuwanderer verstanden. In den **Niederlanden** belief sich im Jahr 2004 die Zahl der bei den Kommunen zur Feststellung des Integrationsbedarfs meldepflichtigen Neuzuwanderer auf 22.687 (2003: 30.271). Der starke Rückgang der so genannten „meldepflichtigen" Neuzuwanderer im Vergleich zu 2003 – der im Übrigen für das Jahr 2005 anhält - lässt sich dabei durch rückläufige Zahlen der Familien- und Asylzuwanderung erklären (Significant, 2005: 26). 92% der zu einer Meldung bei der Kommune zur Erstellung einer so genannten Integrationsdiagnose (*inburgeringsonderzoek*) verpflichtenden Migranten kamen dieser Aufforderung 2004 nach. Zu einem Übereinkommen über die Teilnahme an Integrationsmaßnahmen kam es schließlich mit 89% (Significant 2005: 25-28).[52]

Für den **französischen** Fall lassen sich die Evaluationsergebnisse hinsichtlich der Reichweite der ersten Integrationsmaßnahme von 1998/1999 (*Plate-Forme d'Accueil*) schnell zusammenfassen: Für die schon ein Jahr nach Initiierung evaluierte Empfangsplattform sind kaum Daten über ihre Effektivität erhoben worden. So vermutete etwa eine auf nationaler Ebene für die Maßnahme verantwortliche Person, dass sich die Zahl der in Empfang genommenen Personen mit Einführung der Plattform verdoppelt hätte (Vérès Consultants, ca. 2000: 91).[53] Spätere Evaluationen (C3E-Eureval/FASILD, 2002: 22) hingegen haben diese Annahmen widerlegt.[54] Von der ersten Evaluation (Vérès Consultants, ca.

---

[51] Die folgenden Ausführungen zu den Niederlanden basieren in Teilen auf einem im November 2004 für die Arbeitsstelle interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI) am Wissenschaftszentrum Berlin verfassten Gutachten, das in eine AKI-Forschungsbilanz eingeflossen ist (Schönwälder/Söhn/Michalowski et. al., 2005).

[52] Die entsprechenden absoluten Zahlen hierbei sind 20.111 für das Jahr 2004 und 22.880 im Jahr 2003.

[53] Im Vergleich zu der zuvor lange bestehenden Maßnahme des Hausbesuchs des Neuzuwanderers durch einen Sozialarbeiter.

[54] So merken die Evaluatoren des Sprachkursangebots des FASILD für die frühen Jahre der *Plate-Forme d'Accueil* an, dass eine auf den entstandenen Kosten basierende Berechnung der Teilnehmerzahlen (entsprechende Statistiken lagen gar nicht vor) auf eine Zahl von

2000: 107) wird die ungenügende Datenlage demnach als ein Hauptproblem der Maßnahme und für die mit der Umsetzung der Maßnahme betrauten Mitarbeiter, die sich im Rahmen der Untersuchung über fehlende Informationen hinsichtlich ihrer Effektivität verärgert zeigten, angesehen.

Die Datenlage hinsichtlich des 2003/2004 eingeführten Integrationsvertrags ist etwas besser (C3E-Eureval/FASILD, 2004). Zwischen Juli und Dezember 2003 wurden in 12 (von 95) Départements Daten zur Reichweite der neuen Maßnahme erhoben.

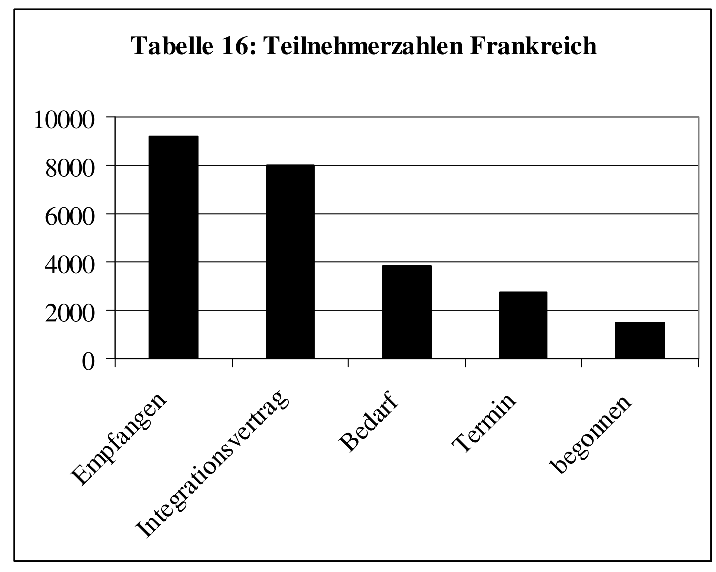


Tabelle 16: Teilnehmerzahlen Frankreich

Quelle: C3E-Eureval/FASILD, 2004:45

Diese Daten zeigen (s. Tabelle 16), dass jeder der 9.220 Zuwanderer (100%) durch entsprechende Casemanager des OMI bzw. der ANAEM in Empfang genommen wurde. 87% (8.027) der Neuzuwanderer haben den Integrationsvertrag unterzeichnet und für 41% (3.812) wurden Sprachdefizite und damit der Bedarf an einem Sprachkurs festgestellt. Diese vergleichsweise hohen Zahlen, die auf eine hohe Reichweite der Maßnahme hinweisen, verringern sich allerdings deutlich, wenn man den weiteren Integrationsverlauf des Zuwanderers betrachtet. Nur für etwa 30% der Neuzuwanderer (2.720) wurde ein Termin bei einem Sprachkursträger arrangiert, tatsächlich mit einem Sprachkurs begonnen hatten

45.000 Kursteilnehmern hinweise, die sich deutlich von den etwa im Jahresbericht des FASILD für das Jahr 2000 ausgewiesenen 80.000 Kursteilnehmern unterscheide (C3E-Eureval/FASILD, 2002: 22).

zum Zeitpunkt der Evaluation[55] nur noch 16% der Neuzuwanderer (1.508) (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 45). Dieser eher kritischen Perspektive hinsichtlich der Reichweite der Maßnahme schließt sich auch der französische Rechnungshof an und betont, dass nur etwa die Hälfte der Neuzuwanderer, denen im Rahmen des Integrationsvertrags die Teilnahme an einem Sprachkurs und auch nur 61% derjenigen, denen ein Gesellschaftskundekurs empfohlen wurde, tatsächlich an dem Kurs teilnahmen (Cour des Comptes, 2004: 203). Die zuständige Ministerialabteilung für Migration und Bevölkerung weist auf ihrer Internetseite[56] jedoch auf eine wachsende Akzeptanz des Aufnahme- und Integrationsvertrags hin und betont, dass mit 93% im Jahr 2005 eine überwältigende Mehrheit der Zuwanderer den Vertrag unterzeichnet hätte und damit die Zahlen vom Vorjahr absolut und relativ übertroffen worden seien.[57]

Ähnlich wie in Frankreich ist auch in **Deutschland** eine Diskrepanz zu beobachten zwischen der Zahl der im Integrationskurs erwarteten Zuwanderer und der Zahl der Zuwanderer, die tatsächlich mit einem Kurs beginnen. 2005 wurden 215.651 Teilnahmeberechtigungen vergeben, davon knapp die Hälfte (47,8%) an seit längerem in Deutschland lebende Zuwanderer, die sich freiwillig um eine Teilnahme am Integrationskurs bemüht hatten. Auch unter den Neuzuwanderern (inklusive Spätaussiedler) hatte sich ein Großteil freiwillig um eine Teilnahmeberechtigung bemüht, so dass nur 19,7% aller erteilten Teilnahmeberechtigungen an zur Teilnahme verpflichtete Neuzuwanderer aus Drittstaaten erteilt wurden.[58] Unter allen Neuzuwanderern aus Drittstaaten (d.h. ohne Spätaussiedler und Altzuwanderer) wurden jedoch knapp 70% aufgrund mangelhafter oder fehlender Deutschkenntnisse zu einer Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet (BAMF, 2006: 3). Die Zahl der 2005 neu eingereisten Ausländer mit Teilnahmeanspruch lag bei 60.934 und unterschritt damit den ursprünglich erwarteten

---

55 Die Autoren der Studie weisen dabei allerdings auf Verzögerungseffekte in der Form hin, dass zum Stichtag einige Zuwanderer einem Kurs bereits zugewiesen waren, diesen aber noch nicht begonnen hätten (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 38).

56 Die Webseite des Sozialministeriums und der sich dort befindlichen DPM ist sehr unübersichtlich (www.social.gouv.fr/article.php3?id_article=776#bilancai). Aufgrund wiederholter Neuzuschneidungen des Ministeriums wurden mehrfach Links zu alten Webseiten unterbrochen. Die alten Seiten sind jedoch teilweise noch über Internetsuchmaschinen zu finden.

57 2005 wurde 71.747 Personen (2004: 41.616) ein Integrationsvertrag angeboten, 66.450 (2004: 37.620) akzeptieren dieses Angebot. Trotz der offiziellen Freiwilligkeit des Vertragsabschlusses macht sich die Kopplung an eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis hier bemerkbar. Allerdings wurde die ursprünglich gesetzte Zielmarke von 100.000 Vertragsunterzeichnungen pro Jahr noch nicht erreicht. Auch als „frankofon" eingestufte Zuwanderer werden zu einer Unterzeichnung des Integrationsvertrags angehalten, da sie so an dem gesellschaftskundlichen Programm teilnehmen.

58 Im zweiten Teil der Arbeit wurde bereits auf die Unterschiede zwischen teilnahmeberechtigten und teilnahmeverpflichteten Personen hingewiesen: So sind alle Personen, die an einem deutschen Integrationskurs teilnehmen, teilnahmeberechtigt, doch nur ein Teil unter ihnen wird zusätzlich zur Teilnahme verpflichtet.

Wert von 98.000 deutlich.[59] So war dann auch zum Zeitpunkt der Evaluation im September 2006 lediglich eine Gesamtzahl von 104.268 Neuzuwanderern erreicht worden (Rambøll Management, 2006: 24).

Tabelle 17: Teilnahmeberechtigungen für den deutschen Integrationskurs

Teilnameberechtigungen 2005[60]		*absolut*	*prozentual*
Bereits länger in Deutschland lebende Zuwanderer	vom Bundesamt zur Kursteilnahme berechtigt	103.146	47,8%
	von einer Ausländerbehörde zur Kursteilnahme verpflichtet	18.330	8,5%
Neu zugewanderte Ausländer	von einer Ausländerbehörde zur Kursteilnahme berechtigt	18.481	8,6%
	von einer Ausländerbehörde zur Kursteilnahme verpflichtet	42.453	19,7%
Spätaussiedler		33.241	15,4%
Insgesamt		*215.651*	*100,0 %*

Quelle: BAMF (2006: 2)

Eine Kursaufnahme war im Jahr 2005 allerdings lediglich bei 115.158 Zuwanderern, d.h. bei 53% der Teilnahmeberechtigten festzustellen. Die Grundgesamtheit der tatsächlichen Kursanfänger besteht zu gut 59% aus Altzuwanderern, zu gut 21% aus Neuzuwanderern und zu 19% aus Spätaussiedlern (BAMF, 2006: 3). Damit unterschritt die absolute Zahl der Neuzuwanderer in deutschen Integrationskursen (46.462 inklusive Spätaussiedler) sogar noch die vergleichsweise geringen französischen Zahlen. Zusammenfassend für Frankreich, Deutschland und die Niederlande lässt sich festhalten, dass das Erreichen der Zielgruppe in den drei Ländern nicht die eigentliche Schwierigkeit darstellt. Durch den Einsatz von Sanktionen und Anreizen und die Anbindung etwa in Frankreich aber auch in Deutschland an Organisationen, die für die Erlangung eines ersten Aufenthaltstitels eine Rolle spielen, kann die Zielgruppe gut erreicht werden. Eine größere Schwierigkeit besteht darin, den Programmbesuch der einmal erreichten Personen zu sichern.

---

[59] Diese Grundtendenz ändert sich selbst nicht durch eine Einbeziehung der Spätaussiedler. Inklusive Spätaussiedler erhielten 2005 nur 94.175 Neuzuwanderer eine Teilnahmeberechtigung oder –verpflichtung. Obwohl Neuzuwanderer die primäre Zielgruppe des Programms darstellten, belegen diese nur 47,3% der Plätze.

[60] Auch nach eindreiviertel Jahren, d.h. im September 2006, hatte sich diese Ratio nur leicht zugunsten der Neuzuwanderer verschoben. Der Anteil der Spätaussiedler war von 15,4% auf 10,4% gefallen, der der Neuzuwanderer von insgesamt 28,3% auf 32,4% gestiegen und der der Altzuwanderer bei 56% verblieben (Rambøll Management, 2006: 24).

2. Kursabbrüche

Daten über aus vielfältigen Gründen stattfindende Kursabbrüche existieren lediglich in den Niederlanden. Für **Frankreich** ist jedoch, wie bereits erwähnt, in den verschiedenen Etappen des Integrationsvertrags ein deutliches Abfallen der Teilnehmerzahlen zu beobachten. So hatten während des Untersuchungszeitraums einer Evaluation (C3E Eureval/FASILD, 2004: 45) nur 16% der Neuzuwanderer mit festgestelltem Sprachkursbedarf tatsächlich mit solch einem Sprachkurs begonnen. Darüber hinaus stellen die Autoren der Evaluation fest, dass - geht man von ähnlichen Abbruchraten wie bei nicht über den Integrationsvertrag in einen Sprachkurs vermittelten Teilnehmern aus - durchaus damit zu rechnen sei, dass weitere 30-50% der 1.508 neuen Kursteilnehmer im Verlauf des Kurses abspringen (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 45). Für **Deutschland** benennt die offizielle Evaluation für den Zeitraum von Januar 2005 bis September 2006 die sehr niedrige Abbruchquote von nur 2,4%. Allerdings betonen die Evaluatoren, dass „das Controlling-System des BAMF keine exakten Angaben zu den Kursabbrüchen erlaubt. Denn die Teilnehmer/innen können die Kurse auf Dauer unterbrechen, ohne dass diese Unterbrechung im Datensystem erfasst wird“ (Rambøll Management, 2006: 52). Dass der tatsächliche Abbruch demnach deutlich höher liegen könnte, lässt sich auch mit Blick auf die Tatsache vermuten, dass unter den 115.158 Kursanfängern am Ende des ersten Umsetzungsjahres 2005 nur 28.898 (25%) den Kurs abgeschlossen und nur 17.482 (15%) an dem freiwilligen Abschlusstest teilgenommen hatten.

In den **Niederlanden** liegen zwar Daten vor, diese vermitteln allerdings kein einheitliches Bild. Dies ist zum einen auf fehlende Informationen bei den Kommunen über den Verbleib einiger Migranten zurückzuführen. Darüber hinaus erschweren uneinheitliche Definitionen des Tatbestandes des Programm- oder Kursabbruchs die Erstellung vergleichbarer Datensätze. In den einzelnen Evaluationen lassen sich dementsprechend für den identischen Beobachtungszeitraum Abbruchquoten zwischen 13 und 20 Prozent (Regioplan, 2002: 91, 97; IBO, 2002: 4) finden, während gleichzeitig in der für das Justizministerium veröffentlichten Statistik kommunaler Daten für den Zeitraum von 1999 bis 2001 von sinkenden Abbruchquoten von 33% auf 16% ausgegangen wird (Piers Groep, 2002: 58). In der derzeit aktuellsten Publikation kommunaler Daten wird für die dort untersuchte Kohorte von Neuzuwanderern aus dem Jahr 2003 eine Abbruchquote von 10% nach 2 Jahren berichtet, für die 2004 mit dem Integrationsprogramm begonnene Kohorte nach einem Jahr eine Abbruchquote von 8% (Significant, 2006: 31). Erschwert wird eine Interpretation der Daten allerdings auch durch die Zählweise der Integrationskursabbrecher, die nur die Personen berücksichtigt, die sich trotz entsprechender Verpflichtung nicht zu einer Integrationsdiagnose (*inburgeringsonderzoek*) gemeldet haben, während Ausfälle im weiteren Kursverlauf hier nicht berücksichtigt werden. Darüber hinaus kann jedoch festgehalten werden, dass von den 1999 eingewanderten und zu einer Kursteilnahme verpflichteten Migranten nicht einmal die Hälfte im Rahmen der vorgesehenen Zeit den Kurs mit einem Abschlusstest abgeschlossen hatte. Auch die Evaluation für 2004 zeigt, dass 88% der untersuchten Kohorte, die 2004 mit

einem Integrationsprogramm angefangen hat, am Ende des Jahres noch weiterhin am Programm teilnehmen und mit einem Jahr länger als idealerweise vorgesehen für den Abschluss der Maßnahme benötigen. Lediglich 9% der Teilnehmer ist der Abschluss in der eigentlich angedachten Zeit von einem Jahr gelungen (Significant, 2005: 31-32). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Tatbestand des Kursabbruchs zwar in den einzelnen Ländern unterschiedlich definiert sein kann, insgesamt jedoch durchaus eine Schwierigkeit darstellt. Zwar ist es in den Niederlanden der vom Justizministerium beauftragten Berichterstattung zufolge gelungen, die Abbruchquote zu senken. Allerdings ist nicht nur der Programmabbruch, sondern auch die lange Verzögerung des Programmabschlusses problematisch.

3. Festgestellter Bedarf an Sprachunterricht und besuchte Stundenzahl

In den drei hier verglichenen Ländern variiert nicht nur der Umfang der im Integrationsprogramm vorgesehenen und finanzierten Sprachkurse, sondern auch die Flexibilität, mit der der Umfang an Sprachkursstunden bedarfsspezifisch angepasst werden kann. **Deutschland** sieht prinzipiell einen für alle Zuwanderer gleichen Umfang von 600 Stunden vor. Allerdings ist es möglich, dass Zuwanderer mit vorhandenen Grundkenntnissen direkt in den Aufbaukurs (300 Stunden) einsteigen. Ob und wie oft dies vorkommt, ist jedoch nicht bekannt. In den **Niederlanden** war zunächst zuwandererübergreifend eine einheitliche Stundenzahl von etwa 550 Stunden vorgesehen. Mittlerweile sind jedoch eine flexiblere Handhabung und eine Variation des Kursumfangs zwischen 400 und 800 Stunden möglich. Der Umfang ist in **Frankreich** mit 200 bis 500 Stunden deutlich niedriger, wobei darüber hinaus längst nicht allen Neuzuwanderern mit festgestelltem Sprachkursbedarf der Höchstsatz von 500 Stunden finanziert wird. Nur 63% der Neuzuwanderer erhalten in Frankreich mehr als 300 Stunden Sprachunterricht, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 18: Zahl der empfohlenen Kursstunden in Frankreich

Stundenzahl	**Absolut**	**Prozent**
200-250 h	819	21%
251-300 h	591	16%
301-350 h	137	4%
351-400 h	683	18%
401-500 h	1582	41%
Gesamt	3812	100%

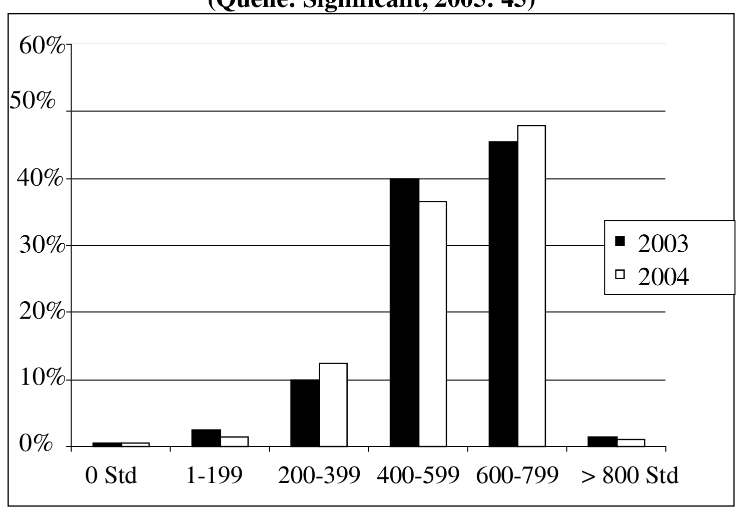
Quelle: C3E-Eureval/FASILD (2004: 25; 32); eigene Berechnungen

Auch in den **Niederlanden** existiert eine gewisse Spannbreite im Bereich der Zahl der staatlich empfohlenen und finanzierten Sprachkursstunden. Die Auswertung der niederländischen Kommunalstatistiken für das Jahr 2004 (Significant, 2005: 44) errechnete für 82% der Programmteilnehmer einen Kursumfang zwischen 400 und 799 Stunden. 13% der Teilnehmer erhielten weniger als die eigentlich vorgesehene Stundenzahl. Empfehlungen eines Kursumfangs

von unter 200 oder über 800 Stunden waren äußerst selten (Significant, 2005: 44). Eine weitere Differenzierung innerhalb der wenig präzisen Kategorie „400-799 Stunden“ ist lediglich über die Interpretation eines entsprechenden Schaubildes möglich (Significant, 2005: 44; s.Tabelle 19):



Tabelle 19: Zahl der empfohlenen Kursstunden in den Niederlanden (Quelle: Significant, 2005: 45)



Hieraus wird ersichtlich, dass im Jahr 2004 (dieser Trend blieb für das Jahr 2005 erhalten, vgl. Significant, 2006: 44) knapp die Hälfte der Teilnehmer über ein Volumen von mindestens 600 Stunden verfügen konnte und dieses Stundenvolumen zwischen 2003 und 2004 gestiegen war. Dies setzt eine Entwicklung fort, die im Anschluss an die negative Evaluation des Integrationsprogramms (Regioplan, 2002) begonnen hatte, nämlich eine Anhebung der finanzierten Kursstunden. So hatten im Jahr 2001 lediglich 14% der Programmteilnehmer mehr als 600 Stunden Sprachkurs erhalten (37% hatten 1-400 Stunden und 49% 400-600 Stunden erhalten, vgl. Piers Groep, 2004: 65).

Die drei in die Untersuchung einbezogenen Länder unterscheiden sich darüber hinaus hinsichtlich der bei Einreise vorhandenen Sprachkenntnisse der Neuzuwanderer. Aufgrund der weiten Verbreitung von Französisch als Verkehrs- und Schriftsprache in verschiedenen Ländern Afrikas weisen in **Frankreich** wesentlich mehr Zuwanderer ausreichende Sprachkenntnisse auf als in Deutschland oder den Niederlanden (s.a. C3E-Eureval/FASILD, 2004: 28). Zwar stellten Vermutungen über sinkende Sprachkenntnisse bei Neuzuwanderern einen Hauptgrund für die Einführung der französischen Empfangsplattform

zum Ende der 1990er Jahre dar.[61] So wurde der Anteil der über ausreichende Französischkenntnisse verfügenden Neuzuwanderer auf nur etwa 30% geschätzt.[62] Dies ließ sich allerdings nicht empirisch bestätigen. Ganz im Gegenteil erwiesen sich in den ersten Jahren 59% und im Jahr 2005 sogar 66,4% der legalen Neuzuwanderer als frankofon.[63] Dabei ist allerdings eine weite und damit auch unpräzise Definition des Begriffs „frankofon" festzuhalten. Denn als frankofon gelten diejenigen Zuwanderer, mit denen eine Kommunikation auf Französisch „möglich" ist, im Vergleich zu denjenigen Zuwanderern, bei denen solch eine Kommunikation „nicht möglich" oder „schwer möglich" ist.

Weitaus nachteiliger zeigte sich die sprachliche Ausgangssituation in den **Niederlanden**. Dort verfügten mehr als drei Viertel aller Neuzuwanderer lediglich über das NT2-Niveau 0 (Significant, 2005: 50).[64] Damit stellen die Niederlande einen deutlichen Kontrast zu Frankreich dar: Während in Frankreich laut jüngster Statistik lediglich für 33% aller legalen Neuzuwanderer aus Drittstaaten der Bedarf an einem Sprachkurs festgestellt wurde, gelten in den Niederlanden mit insgesamt 93% fast alle Neuzuwanderer aus Drittstaaten als förderungsbedürftig.[65] Die Einbeziehung **Deutschlands** in diesen Vergleich fällt aufgrund mangelnder Daten schwer.[66] Eine Befragung (Haug/Zerger, 2006) von 1.304 Integrationskursteilnehmern (Neu- und Altzuwanderern), die recht unspezifisch nach „vor der Einreise vorhandenen Deutschkenntnissen" gefragt hat[67], geben unter den 649 Neuzuwanderern immerhin in 36,7% der Fälle (238 Personen) an,

---

61 Der damalige Direktor der Ministerialabteilung Bevölkerung und Migration (DPM), Jean Gaeremynck, hatte neben dem Familiennachzug zu Ausländern steigende Zuwanderungszahlen unter ausländischen Ehepartnern von Franzosen beobachtet und ihre wider Erwarten schlechten Französischkenntnisse als Anlass für die Notwendigkeit einer neuen Politik gesehen. Vgl. einen von der CFDT verfassten Artikel, der den „Rapport Gaeremynck" als ausschlaggebend für den Integrationsvertrag nennt, s. www.cfdt.fr/actu/imprimer/societe/societe_136.htm.

62 Vgl. Direction de la Population et des Migrations, Bilan au 1er juin 2005, veröffentlicht unter: http://www.social.gouv.fr/htm/pointsur/accueil/index_accueil.htm.

63 Demnach kommt die Evaluation sogar zu dem Schluss, dass sich der neu erprobte Integrationsvertrag quantitativ nur wenig von der vorherigen Sprachförderung unterscheidet, d.h. dass durch den Integrationsvertrag kaum mehr Zuwanderer erreicht werden als durch vorherige Maßnahmen. Der Mehrwert des Integrationsvertrags bestünde lediglich in der verbesserten Qualität der Erstaufnahme (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 8; 46).

64 15% verfügten über Kenntnisse auf dem Niveau 1 und lediglich 8% über einigermaßen gute Kenntnisse auf dem Niveau 2.

65 Diese Zahl ergibt sich zumindest wenn man aus den Neuzuwanderern lediglich diejenigen herausrechnet, die bei der Einreise bereits über Sprachkenntnisse auf dem Niveau 2 oder höher nachweisen konnten (Significant, 2005: 52; eigene Berechnungen)

66 So liegen auch im Rahmen der offiziellen Evaluation keine Daten darüber vor, welcher Prozentsatz aller Neuzuwanderer aufgrund unzureichender Sprachkenntnisse zur Teilnahme an einem Sprachkurs verpflichtet werden; s. Rambøll Management (2006: 23ff.).

67 Hier besteht ein Bias in der Studie, da durch die Stichprobenziehung unter Kursteilnehmern nur diejenigen Zuwanderer erreicht wurden, deren Sprachkenntnisse bei der Einreise unzureichend waren (sonst hätten sie keine Teilnahmeberechtigung für den Integrationskurs erhalten).

bereits vor der Einreise über Deutschkenntnisse verfügt zu haben. Informationen über die Zahl der Neuzuwanderer, die aufgrund ausreichender Sprachkenntnisse oder eines „erkennbar geringen Integrationsbedarfs" (§ 44 (3) 2. Zuwanderungsgesetz) keine Teilnahmeberechtigung für einen Sprachkurs erhielten, existieren für Deutschland nicht. Eine kleine Anfrage (16/725, S. 2) von Bundestagsabgeordneten der Fraktion Bündnis 90/Die Grüne wurde von der Bundesregierung dahingehend beantwortet, dass entsprechende Angaben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nicht erfasst werden.

Darüber hinaus wird nur in den **Niederlanden** standardmäßig zusätzlich zum Ausgangssprachniveau das Bildungsniveau bei Einreise erfasst. Gut die Hälfte der Neuzuwanderer 2004 wies dabei ein niedriges Bildungsniveau auf, 10% erwiesen sich gar als Analphabeten, über ein mittleres Ausbildungsniveau verfügten etwa ein Viertel, als hoch qualifiziert wurde ein Fünftel der Neuzuwanderer identifiziert (Significant 2005: 40). Die Berichterstattung für das Jahr 2005 (Significant, 2006: 62) schreibt diesen Trend fort. In **Deutschland** verfügten in der bereits erwähnten Befragung von 1.304 Teilnehmern 80,9% der befragten Teilnehmer über einen in ihrem Herkunftsland erworbenen Schulabschluss. Allerdings gaben nur 37,9% der befragten Teilnehmer an, über einen in Deutschland anerkannten Schulabschluss zu verfügen. Immerhin 67,9% der Teilnehmer absolvierten eine Berufsausbildung und 82,4% hatten Berufserfahrungen im Herkunftsland erworben (Haug/Zerger, 2006: 15). So aufschlussreich die Einzeldaten zu Deutschland und den Niederlanden auch sein mögen, es wird deutlich, dass auf der Basis der vorhandenen Daten an dieser Stelle ein systematischer Vergleich der Länder nicht möglich ist.

Bei einem Vergleich des Umfangs der jeweiligen Integrationsprogramme bietet es sich also an, nicht nur den formell vorgesehenen Umfang an Kursstunden zu vergleichen, sondern auch die tatsächlich angebotenen Kursstunden. Gerade die Flexibilisierung der Kursstunden in den Niederlanden hat dazu geführt, dass fast die Hälfte aller Teilnehmer mehr als 600 Stunden erhalten, wohingegen in Frankreich knapp 60% maximal 400 Stunden Sprachunterricht erhielten. Für Deutschland liegen keine Vergleichsdaten vor. Der geringere Umfang an finanzierten Sprachkursstunden in Frankreich erklärt sich zum Teil auch aus dem geringeren Bedarf, denn die Mehrheit der Neuzuwanderer wird bereits bei der Einreise als frankofon eingestuft.

4. Erreichtes Sprachniveau

Auf die nicht optimale Datenqualität der Evaluationen wurde bereits hingewiesen. Wie bereits erwähnt, besteht ein Nachteil der hier betrachteten Evaluationen darin, dass sie mit uneinheitlich erhobenen Daten insbesondere zu Testergebnissen arbeiten. Dies ist insbesondere bei dem zentralen Kriterium der Sprachkenntnisse problematisch. Gerade die Einstufung des Sprachanfangniveaus basiert selten auf einem umfassenden und zuverlässigen Testverfahren, sondern vielmehr auf einem groben und oberflächlichen und von einer in Fragen der Sprachbeurteilung oftmals nur eingeschränkt kompetenten Person durchgeführten Schätzverfahren.

Dieser Problematik sind sich auch die **niederländischen** Evaluatoren bewusst (Significant, 2004: 44).[68] In den Niederlanden wird für den Abschlusstest zum Ende des Programms von fast allen Sprachkursanbietern die Methode des so genannten „Profiltests" (*profieltoets*) verwendet (Kerkhoff/Speijers, 2003: 194). Die bei der Einstufung und beim Kursabschluss festgestellten CITO-Niveaus sollten anschließend in der Integrationsakte des individuellen Neuzuwanderers vermerkt werden. Allerdings erweisen sich die Angaben zur Einstufung des Neuzuwanderers als wenig operationalisiert[69] und werden erst später in eines der fünf verfügbaren Sprachniveaus „übersetzt" (Regioplan, 2002: 48). Die Unzuverlässigkeit und Inkompatibilität der Sprachstandseinschätzung zu Beginn und Ende des Programms erklärt auch das Paradox, dass in den von Regioplan erhobenen Statistiken einige Kursteilnehmer nicht nur keinen Fortschritt durch die Kursteilnahme aufweisen, sondern bei ihnen gar Rückschritte zu verzeichnen sind. So erscheint in der für das Jahr 2002 von der Piers Group vorgelegten Studie beispielsweise die kaum erklärbare Statistik, in der von 716 im hohen Anfangsniveau 4 eingestuften Teilnehmern 29% den Kurs ohne Niederländischkenntnisse auf dem Niveau 0 und 23% ihn auf dem Niveau 1 beendeten (Piers Groep, 2004: 53) und die damit mit dem Sprachkursangebot keine Fortschritte, sondern enorme Rückschritte machten. Auch die Regioplan-Untersuchung hat solche Widersprüche aufgezeigt, wie die Tabelle 20 verdeutlicht. Die „Rückschritte" sind hier jeweils fett unterlegt:

Tabelle 20: Erreichte Lesekenntnis in den Niederlanden

Lesekenntnis[70] zu Beginn und Ende des Integrationsprogramms					
	Anfangsniveau				
Endniveau	0	1	2	3 oder mehr	Absolute Werte
0	32,7%	**6,7%**	**7,4%**	-	73
1	38,4%	40,0%	**11,1%**	**33,3% [sic]**	99
2	21,3%	43,3%	51,9%	**29,6% [sic]**	74
3 oder mehr	7,6%	10,0%	29,6%	**44,4% [sic]**[71]	31
Absolute Werte	211	30	27	9	277

(Quelle: Regioplan, 2002: 173)

[68] Auch in Deutschland wird das Anfangsniveau des Zuwanderers in den örtlichen Ausländerbehörden von einem dort arbeitenden Beamten im Schätzverfahren festgestellt. Lediglich in Frankreich erfolgt die Sprachstandseinschätzung durch einen professionellen, für diese Aufgabe ausgebildeten Mitarbeiter im Rahmen der *Plate-Forme d'Accueil* (Empfangsplattform). Allerdings wird auch in Frankreich für die Sprachstandseinschätzung u.U. sehr wenig Zeit verwendet.

[69] In den Integrationsakten finden sich etwa wiederkehrend Bemerkungen wie „kaum" oder „ein bisschen" (Significant, 2004: 50).

[70] Die angesprochenen Mess- und Operationalisierungsprobleme sind auch den Tabellen zu Hörverständnis sowie mündlichem und schriftlichem Ausdruck immanent.

[71] In dieser Spalte ist den Autoren der Regioplan-Evaluation offensichtlich ein Rechenfehler unterlaufen.

Auf eine mögliche[72] Erklärung dieser vermeintlichen Rückschritte wurde bereits hingewiesen (Piers Groep, 2004: 54; Regioplan, 2002: 173): Die zur Messung des Lernfortschritts verwendeten Einstufungs- und Profiltestverfahren sind wahrscheinlich nicht kompatibel.

Vermutlich trug die geschilderte Problemkonstellation zu dem Entschluss des Justizministeriums bei, auf einen Vergleich linguistischer Anfangs- und Endniveaus zu verzichten. In den letzten aktuellen Statistiken (Significant, 2005) werden deshalb lediglich Angaben dazu gemacht, dass sich 66% der Kursteilnehmer um mindestens ein Niveau verbesserten und 34% keinen Fortschritt machten. Damit sind in dieser Angabe – ohne explizit und separat aufgeführt zu werden - auch Personen, die eine sprachliche Verschlechterung aufweisen, enthalten. Aussagekräftiger als solche Niveauverbesserungen erscheinen deshalb die gemessenen Abschlussniveaus. Diesen zufolge verfügten 26% der Kursteilnehmer über das Niveau 0, 32% über das Niveau 1 und 29% über das Niveau 2 (Regioplan, 2002). Der Anteil der Teilnehmer, die Niveau 3 oder höher erreichten, blieb auf 13% beschränkt. Für das Jahr 2004 werden diese Angaben weitgehend bestätigt. Die entsprechenden Einzelwerte sind aus Tabelle 21 zu ersehen. Zumindest seit 2002 erweisen sich die Zahlen als relativ konstant. Die nach der Evaluation (Regioplan, 2002) ermöglichte Flexibilisierung und Erhöhung der Kursstunden hat sich demnach nicht in den durch die Programmteilnehmer erreichten Endniveaus niedergeschlagen.

Tabelle 21: Erreichte CITO-Endniveaus beim Niederländischerwerb (NT2)

Jahr	**Niveau 0**	**Niveau 1**	**Niveau 2 oder höher**
2001	37%	23%	40%
2002	23%	31%	44%
2003	26%	32%	42%
2004	25%	32%	43%
2005	27% (e.B.)	29% (e.B.)	44%

Quelle: Regioplan (2002: 106); Piers Groep (2004); Significant (2004; 2005; 2006); eigene Berechnungen (e.B.)

Regioplan (2002: 95) weist auf eine robuste Korrelation des im Sprachkurs erreichten Sprachniveaus mit dem allgemeinen Bildungsniveau des Neuzuwanderers hin. Allgemein bildungsferne Personen kämen damit kaum über das Niveau 1 hinaus, bei Personen mit einem an einer weiterführenden Schule erworbenen Abschluss sei entweder Niveau 1 oder 2 die Regel, während bei hochqualifizierten Personen vom Erreichen des Niveaus 2 auszugehen sei.

[72] Als Alternativerklärungen hält die Regioplan-Studie auch eine anfängliche Überschätzung der Sprachfertigkeiten des Neuzuwanderers bei einem gleichzeitig besonders schlechten Abschneiden im abschließenden Profiltest für möglich. Allerdings schätzen auch die Regioplan-Mitarbeiter die „Inkompatibilitätsargumentation" als schlüssiger ein (Regioplan, 2002: 96-97).

Darüber hinaus wird deutlich, dass die im Rahmen des Integrationsprogramms zunächst vorgesehenen 600 Kursstunden bei den meisten Neuzuwanderern nicht ausreichten, um das politisch angestrebte Mindestsprachniveau 2 zu erreichen.

Für die erste **französische** Maßnahme der Empfangsplattform sind keine Daten zur Effektivität vorhanden. Die Evaluatoren, die die Sprachförderung des FASILD im Rahmen der Empfangsplattform untersucht haben (Eureval-C3E/FASILD, 2002), kritisierten die nur in Bruchstücken vorliegenden statistischen Informationen: Zum Zeitpunkt der Evaluation gebe es keine Statistiken für das ganze Land, die regional teilweise vorliegenden Informationen seien nicht immer regelmäßig und genau geführt worden und lägen zudem lediglich in Papierform vor (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 44). Darüber hinaus – so die Evaluatoren - existieren keine einheitlich verwendeten und allgemein anerkannten Erfolgskriterien und es habe sich kein systematisches Messverfahren für die Sprachausgangsniveaus durchgesetzt. Stattdessen betonen die verschiedenen Regionaldirektionen des FASILD unterschiedliche Aspekte als Erfolgskriterium für die Sprachkurse. So könne es nicht überraschen, dass die mit den Sprachkursen verbundenen Ziele in einigen Fällen von den Sprachkursanbietern selbst festgelegt werden müssten, die dann auch noch die Effektivität ihrer eigenen Kurses beurteilen sollten (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 42).

Zudem wird in Frankreich die im Rahmen des neuen Integrationsvertrags finanzierte Sprachförderung lediglich mit Blick auf die Teilnehmerzahlen untersucht. Ein solcher quantitativer Bias in der Evaluation vernachlässigt allerdings die für jede Evaluation bedeutenden Aspekte qualitativer Integrationsfortschritte in Form sich verbessernder Sprachkenntnisse. Hier setzt auch die Kritik des französischen Rechnungshofs an, dass die von der DPM (Ministerialabteilung für Bevölkerung und Migrationen) erstellte Jahresbilanz (*projet annuel de performance*, PAP) lediglich die Zahl der unterzeichneten Integrationsverträge umfasse. So könne eine 90-prozentige Zielerreichung vorgeführt werden. Interessanter sei es jedoch, so der Rechnungshof, diese quantitative Logik zu durchbrechen und stattdessen die tatsächliche Performanz über Wirkungsindikatoren (*indicateurs d'impact*) darzustellen. Dazu sei etwa eine Längsschnittstudie geeignet, die den möglichen Integrationsfortschritt eines Zuwanderers im Zeitverlauf darstelle und damit die materiellen Wirkungen des Integrationsprogramms weitaus aufschlussreicher beurteilen könne (Cour des Comptes, 2004: 303).

In **Deutschland** wird eine verlässliche Effektivitätsbeurteilung der deutschen Maßnahme durch die derzeitige Freiwilligkeit des Abschlusstests erschwert. Nur eine Minderheit der Integrationskursabsolventen meldet sich zu dieser freiwilligen Abschlussprüfung zur Erlangung des Zertifikats Deutsch (Niveau B1). Für das erste Jahr 2005 weisen die verfügbaren Statistiken darauf hin, dass lediglich 19% der Kursteilnehmer (17.482 Personen) nach Kursende an der freiwilligen Abschlussprüfung teilnahmen. Diese Zahl wird auch durch die Evaluation bestätigt. In der Statistik für das Jahr 2006 gibt das BAMF an, dass 69% der Testteilnehmer die Prüfung mit Erfolg abgeschlossen haben (BAMF, 2006: 9). Im Ver-

gleich zu den Niederlanden, in denen 60% der Kursteilnehmer das dem deutschen Niveau B1 ungefähr entsprechende NT2 Niveau 2 nicht erreichen konnten, zeichnen sich die deutschen Kurse damit auf den ersten Blick durch eine außerordentlich hohe Effektivität aus. Allerdings muss hier auf einen positiven (Selbst-) Selektionseffekt in der Form hingewiesen worden, dass bei einem freiwilligen Abschlusstest nur die Kursteilnehmer zur Teilnahme bereit sind oder vom Kursleiter zur Testteilnahme motiviert werden[73], die mit höherer Wahrscheinlichkeit den Test auch bestehen.

Auch die Evaluation (Rambøll Management, 2006) hat gezeigt, dass die Zahl der erfolgreichen Kursabschlüsse je nach Bezugsgröße stark variiert (siehe Tabelle 22). Die zudem befragten Kursanbieter schätzen, dass etwa 46% ihrer Teilnehmer das Niveau B1 erreichen, doch auch diese Zahl ist nicht verlässlich.

Tabelle 22: Erreichen des Sprachniveaus B1 bei Teilnehmern (TN) der deutschen Integrationskurse

Absolute Zahlen	Mögliche Vergleichsgrößen / Charakteristika der Teilnehmer	Gemessener Zeitraum (ab Januar 2005)	Prozentsatz, der Niveau B1 erreicht
322.311	Teilnahmeberechtigte TN	21.9.2006	9,6%
219.973	TN, die den Integrationskurs anfangen	21.9.2006	14,1%
185.000	TN mit mind. 100 Stunden Sprachkurs[74]	21.9.2006	16,8%
80.700	TN mit abgeschlossenem Orientierungskurs	Mitte 2006	38,4%
58.602	TN mit 600 Stunden Sprachkurs	21.9.2006	52,8%
43.809	TN, die am Sprachtest teilnehmen	31.8.2006	70,8%
30.996	TN, die das Niveau B1 erreichen	31.8.2006	100%

Datenquelle: Rambøll Management (2006: 34; 54-55)

Gerade mit Blick auf dieses Evaluationsergebnis (vgl. Tabelle 22) lässt sich festhalten, dass die vor der Evaluation vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge kommunizierten Daten eines 69-prozentigen Testerfolgs (BAMF, 2006; vgl. Antwort der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag auf die

[73] In einer Pressemeldung vom 9.8.2006 erklärt der Bundesverband Deutscher Privatschulen e.V.: „Die Kursträger sind angewiesen, nur solche Teilnehmer zur Prüfung anzumelden, die mit guter Aussicht auf Erfolg auch auf dem Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens bestehen können. Da aber viele Teilnehmer mit den angebotenen 600 Stunden Sprachunterricht dieses Ziel nicht erreichen können, werden sie auch nicht zur Prüfung angemeldet.“

[74] Theoretisch muss ein Zuwanderer mindestens 100 Stunden Sprachkurs absolvieren, um am Abschlusstest teilzunehmen.

Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) lediglich einen Ausschnitt der komplexeren und weniger positiven Realität liefert.[75]

Neben den viel diskutierten Sprachkursen verdienen allerdings auch die in allen drei Ländern abgehaltenen **Gesellschaftskundetests** kurz berücksichtigt zu werden. Standardisiert wurde dieser Test nur in den Niederlanden, allerdings existieren auch dort keinerlei neuere Daten zu den Testergebnissen.[76] In Deutschland führen die Kursträger in Eigenverantwortung einen nicht-standardisierten Gesellschaftskundetest durch. Deutschlandweite Aussagen über die Effektivität dieser Komponente sind demnach nicht möglich (Bundesministerium des Innern, 2006: 133). Damit müssen sich Effektivitätsmessungen der Integrationsprogramme sowohl in Deutschland wie auch in den Niederlanden und Frankreich (wo kein Test vorgesehen ist) auf die Sprachkurse beschränken.

Diese Übersicht zu den durch die Programmteilnehmer erreichten Sprachniveaus hat gezeigt, dass die politischen Ziele insbesondere in den Niederlanden und Deutschland zu hoch gesteckt waren bzw. sind. In den Niederlanden stellte sich heraus, dass es hauptsächlich hoch qualifizierten Kursteilnehmern gelang, das politisch angestrebte Sprachniveau zu erreichen und damit ihre Kenntnisse der niederländischen Sprache im Rahmen eines auf weniger als 600 Stunden beschränkten Sprachkurses substanziell zu verbessern. Doch auch die spätere Erhöhung der Sprachkursstunden auf bis zu 800 Stunden pro Person hat zu keiner messbaren Steigerung des Anteils an Personen, die ein höheres Niveau erreichen, geführt.

---

[75] Verwirrend war hier im Übrigen, dass trotz eines ähnlichen Berichtzeitraums (die Jahresbilanz des BAMF bezieht sich auf das ganze Jahr 2005, in der Antwort auf die Kleine Anfrage werden Daten bis zum 19. Dezember 2005 einbezogen) die Datengrundlage, auf der der genannte Prozentsatz jeweils errechnet wurde, deutlich variiert: In der Antwort auf die kleine Anfrage im Bundestag wird als Datengrundlage die Zahl von 12.529 Testteilnehmer, von denen 8.639 Personen den Test erfolgreich bestanden, verwendet, während in der Jahresbilanz von 17.482 Testteilnehmern und 12.151 bestandenen Prüfungen ausgegangen wird. In den Daten zur Bundestagsanfrage fehlen zwar die letzten beiden Kalenderwochen des Jahres, allerdings ist durchaus unwahrscheinlich, dass in den letzten beiden (Ferien-) Wochen des Jahres insgesamt noch 4.953 Prüfungen (d.h. 28% aller im Jahr 2005 abgelegten Prüfungen) absolviert worden sind. Darüber hinaus mag das weiterhin konstante Verhältnis von etwa sieben zu zehn bestandenen Prüfungen überraschen. Da in der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen darauf verwiesen wird, dass bis zum 31. Januar 2006 insgesamt 28.898 Teilnehmer den Integrationskurs abgeschlossen haben und diese Zahl sich auch in der Jahresbilanz 2005 wiederfindet, allerdings mit dem Zusatz, dass „zum Jahreswechsel" diese Zahl von Personen den Kurs abgeschlossen hätten, ist davon auszugehen, dass auch ein Großteil der 4.953 Tests, die nach dem 19. Dezember 2005 abgelegt wurden, aber in die Jahresbilanz 2005 einfließen, erst „zum Jahreswechsel", d.h. bis 31. Januar 2006 stattgefunden haben.

[76] Die Tests kennen dabei keine über die Unterscheidung „bestanden" und „nicht bestanden" hinausgehende Differenzierung.

5. Nachhaltigkeit

Die in den **Niederlanden** auch als „externe Effektivität" bezeichnete Nachhaltigkeit der Programme wird in den verschiedenen Evaluationen nur eingeschränkt thematisiert. Mit dem an das Kursende anschließenden Beratungsgespräch, im Rahmen dessen Zuwanderer an so genannte „Anschlussaktivitäten" weitergeleitet werden sollen, endet offiziell das Integrationsprogramm. Erfasst in den Integrationsakten wird zwar das unmittelbare Ergebnis dieses Gesprächs, nicht aber der tatsächliche weitere Verbleib des ehemaligen Programmteilnehmers (vgl. Entzinger 2004: 8). Nach Einschätzung der Regioplan-Studie besteht gerade bei der Weiterleitung zu Anschlussaktivitäten Optimierungsbedarf (Regioplan 2002: 107; vgl. IBO, 2002: 36). Zwar ist die explizite und auch öffentlich kommunizierte Intention der Programme eine verbesserte Arbeitsmarkt- und Bildungsintegration sowie die Erleichterung gesellschaftlicher Partizipationsprozesse. Nichtsdestotrotz wird etwa jeder zweite Kursabsolvent an eine Anschlussmaßnahme weitergeleitet (Regioplan, 2002: 111; vgl. auch Piers Groep, 2004: 25), wobei die erneute Aufnahme eines Sprachkurses mit 80% der weitaus am häufigsten praktizierte Weiterleitungsmodus ist.[77] In weniger als einem Viertel der Fälle kam es zu einer Überstellung an ein Arbeitsamt oder an einen so genannten „Reintegrationsbetrieb"[78] und nur in 7% der Fälle zur Aufnahme einer beruflichen Ausbildung (Regioplan 2002: 111). In neueren niederländischen Statistiken fehlen Informationen über Anschlussaktivitäten völlig, dennoch lässt sich aus den älteren Ergebnissen der von Regioplan durchgeführten schriftlichen Befragung von 752 Kursabsolventen ersehen, dass nach Beendigung des Integrationsprogramms immerhin 46% der Programmteilnehmer in Beschäftigung waren und 38,5% an weiteren (Sprach- und Fortbildungs-) Kursen teilnahmen (Regioplan 2002: 130). Dabei waren jedoch keinerlei Informationen über den Zeitraum zwischen der Befragung und der Beendigung des Programms verfügbar. Eine genaue Bewertung des Arbeitsmarktverlaufs der ehemaligen Programmteilnehmer ist damit nicht möglich. Die in die Evaluation integrierte Frage, ob die vorgesehene Weitervermittlung vom Integrationsprogramm an weiterführende Einrichtungen und Instanzen gelingt, vermag darüber wenig Aufschluss zu geben.

Aussagen über die Nachhaltigkeit der **französischen** Sprachkurse sind nur sehr eingeschränkt möglich.[79] Die 2002 durchgeführte Evaluation ist diesbezüglich eher skeptisch: 30% der Teilnehmer schlössen nach Kursabschluss die nächste Weiterbildung an[80], etwa ein Viertel verbleibe arbeitssuchend und nur 17% der

---

77 Dies ist angesichts des relativ geringen Sprachniveaus nach Abschluss des Erstintegrationsprogramms auch nicht verwunderlich.

78 Reintegrationsbetriebe richten sich an (Langzeit-) Arbeitslose, deren Qualifikationen zur Erhöhung ihrer Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollen.

79 Verlässliche Daten existierten nur bei 27% der Teilnehmer (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 8).

80 Die Evaluation stellt hier deutlich fest, dass die Sprachkursanbieter ein materielles Interesse an der dauerhaften Bindung ihrer Klientel hätten (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 41).

Teilnehmer habe eine reguläre Beschäftigung aufgenommen. Der durch die Kurse herbeigeführte Integrationsfortschritt wird als zu unstetig eingestuft. Zwar gelten die Sprachkurse gerade für gering qualifizierte Altzuwanderer wie auch für Neuzuwanderer als geeigneter Weg, einfache Regelungen und Anweisungen verständlich zu machen und damit eine grundsätzliche Orientierung im Berufsleben zu ermöglichen. Für besser qualifizierte Kursteilnehmer wird die Effektivität der Kursteilnahme auf die Arbeitsmarktpartizipation jedoch als äußerst eingeschränkt beurteilt (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 55). Auch bei den Zuwanderern, denen im Anschluss an die Programmteilnahme die Beschäftigungsaufnahme gelang, sei die Bedeutung des Sprachkurses nicht klar zu beurteilen (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 56). Ein deutlicher Zusammenhang ergebe sich lediglich bei der Zahl der Arbeitsplätze bei den Sprachkursanbietern. Denn eine gesteigerte Nachfrage nach einer individuellen Begleitung der Kursteilnehmer mache eine große Zahl an Ausbildern nötig (Eureval-C3E/FASILD, 2002: 57).

Fast zeitgleich mit der vom FASILD in Auftrag gegebenen Studie erschien auch die Zusammenfassung einer von der DPM (Ministerialabteilung Bevölkerung und Migrationen) in Auftrag gegebenen Evaluation zur Arbeitsmarktteilnahme von Neuzuwanderern. Die empirische Basis dieser Studie stellten insgesamt 100 Interviews mit Neuzuwanderern und 30 Experteninterviews in zwei französischen Départements (Seine-Saint-Denis im Großraum Paris und Bas-Rhin im Elsass) dar. Essenz dieser Studie ist zum einen ein äußerst geringer Einfluss unterschiedlicher Ausgangsqualifikationen der Neuzuwanderer auf deren Integration in den Arbeitsmarkt (Enel/Delesalle, 2004: 1).

Zum anderen arbeiten die Autoren der Evaluation in der Studie vier (wenig erfolgreiche) Arten beruflicher für Neuzuwanderer typische Laufbahnen heraus: 1) stabile Beschäftigungsverhältnisse, die oft unter dem eigentlichen Qualifikationsniveau der Neuzuwanderer liegen, 2) prekäre und zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse, 3) ein komplettes Fehlschlagen beruflicher Integration und 4) der Rückzug in das Familienleben oder ein als Studium konstruierter Umweg mit dem Ziel einer späteren Integration in den Arbeitsmarkt. Leider unterbleibt eine quantitative Verteilung der Neuzuwanderer auf die vier herausgearbeiteten Kategorien. Die Bedeutung offizieller Institutionen für die Arbeitsmarktintegration der Neuzuwanderer wird in der Evaluation als insgesamt eher gering eingestuft. Ein deutlicher Hinweis darauf ist die Tatsache, dass keiner der in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis arbeitenden Zuwanderer seine Tätigkeit durch eine Vermittlungsleistung der öffentlichen Arbeitsämter erhalten hätte (Enel/Delesalle, 2004: 2). Kritisch gesehen wird darüber hinaus auch der eingeschränkte Wirkungskreis des Integrationsvertrags, der zwar eine Weiterleitung der Neuzuwanderer an die öffentlichen Arbeitsämter vorsehe, die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Institutionen zumindest zum Zeitpunkt der Evaluation aber kaum ausgebaut habe (Enel/Delesalle, 2004: 7). Der französische Rechnungshof schließt sich dabei dieser Interpretation grundsätzlich an (Cour des Comptes, 2004: 203).

Für **Deutschland** liegen keine geeigneten Angaben vor, die eine Analyse der Nachhaltigkeit des Integrationsprogramms für die weitere Integration, vor allem hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration erlauben. Auffallend ist, dass die Evaluationen zumeist bei der unmittelbaren Effektivität der Programme verbleiben und die eigentlich interessante Frage des Gesamterfolgs nicht behandeln. Dies ist jedoch insofern wenig erstaunlich, als dass sich die Programme bereits an den konkreten Zielen im Bereich des Spracherwerbs übernehmen und darüber hinausgehende Erfolge etwa bei der Arbeitsmarktintegration erwartungsgemäß nur bedingt zu verzeichnen sind. Hierfür ist mehr Zeit notwendig. So stellen die politischen Auftraggeber der Evaluationen zwar in der Außenkommunikation die Integrationsprogramme auch mit Blick auf ihre angenommene Nachhaltigkeit (Vermeidung von Kosten der Nicht-Integration durch eine aufgrund des gesteigerten Humankapitals mögliche Arbeitsmarktintegration) dar, legen bei der Vergabe der Evaluationen jedoch nur wenig Wert auf die Bearbeitung dieses Punktes.[81]

6. Einschätzung der Teilnehmer

Trotz der in vielen Punkten als nicht zufrieden stellend bewerteten Effektivität der Integrationsprogramme sind die Urteile der befragten Teilnehmer meist positiver als die der Evaluatoren und politischen Akteure. Immerhin 77% einer in den **Niederlanden** befragten Gruppe ehemaliger Kursteilnehmer (Regioplan, 2002: 132) geben an, durch die Programmteilnahme „mehr Chancen auf Arbeit“ erhalten zu haben. Auch in **Frankreich** zeigt sich mit einer Zufriedenheitsrate von knapp 60% (n= 40) ein positives Bild. Allerdings verweist eine Evaluation in diesem Zusammenhang auf Übersetzungsschwierigkeiten, die eine umfassende Nutzung der zahlreichen auf der Plattform und im Rahmen individueller Gespräche vermittelten Informationen erschwere (C3E-Eureval/FASILD, 2004: 21-22). Zudem seien die Erwartungen an die Integrationsmaßnahme seitens des Neuzuwanderers grundsätzlich eher gering, was eine gute Voraussetzung für eine spätere Zufriedenheit der Teilnehmer darstelle[82] (Vérès Consultants, ca. 2000: 95). In **Deutschland** hat eine Befragung von Integrationskursteilnehmern (n= 1304) ergeben, dass 90% unter ihnen der Ansicht sind, dass ihnen der Kursbesuche helfe, ihren Alltag besser zu meistern (Haug/Zerger, 2006: 22). Darüber hinaus sind 77% aller Befragten der Ansicht, der Kursbesuch helfe ihnen bei Ämtergängen, 71% finden ihn hilfreich bei der „Planung des Berufswegs.“ Gut die Hälfte findet den Kursbesuch hilfreich bei der künftigen Schulwahl, bzw. der beruflichen Bildung und gut ein Fünftel der Befragten bestätigt darüber hinaus, durch den Kursbesuch mehr Kontakt zu einheimischen Deutschen bekommen zu haben (Haug/Zerger, 2006: 22). Darüber hinaus hat die offizielle Evaluation der

[81] Hinzu kommt, dass die Bearbeitung dieses Punktes durchaus kostspielig ist, da eine zusätzliche Befragung der Kursteilnehmer notwendig wäre, idealerweise mit einigem Abstand zum Kursbesuch.

[82] Viele Zuwanderer seien mit einer Maßnahme bereits dann zufrieden, wenn diese problemlos ablaufe und sich überhaupt jemand für ihre Belange interessiere.

Integrationskurse (Rambøll Management (2006: 56-59) gezeigt, dass auf einer Skala von 1 (gar nichts) bis 5 (sehr viel) 40,9% der Teilnehmer angab „mittel viel“ (Kategorie 3) Deutsch im Integrationskurs gelernt zu haben. Bei 37,9% war dies sogar viel oder sehr viel und nur 14,4% gaben an wenig oder gar nichts (0,7%) gelernt zu haben. Bei der Einschätzung der Nachhaltigkeit des Kurserfolgs sahen die befragten Teilnehmer den Hauptnutzen des Kurses allerdings ebenfalls in der Bewältigung ihres Alltags, während nur etwa 13% der befragten Teilnehmer angaben, dass sie durch den Kurs einen Arbeitsplatz finden konnten.

Diese Übersicht über die Evaluationen der Integrationsprogramme in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland verdeutlicht eine bisher umfassendere und intensivere Thematisierung der tatsächlich erreichten Integrationserfolge in den Niederlanden als in Frankreich oder Deutschland. Während die für die Niederlande erstellte Evaluation eine öffentliche und politische Debatte über die Effektivität des kompletten niederländischen *inburgeringsprogramma* von 1998 auslöste, ist die für Frankreich durch die zahlreichen allerdings nur partiell veröffentlichten Evaluationen bedingte öffentliche und politische Auseinandersetzung als sehr eingeschränkt einzustufen. Die Ergebnisse des deutschen Integrationskurses wurden zwar schon im Vorfeld der Evaluation kritisch diskutiert, da Integrationspolitik in Deutschland derzeit jedoch in hohem Maße im Konsensmodus durchgeführt wird, sind nun zwar einige graduelle Änderungen und Modifikationen des Programms[83] zu erwarten, jedoch kein Paradigmenwechsel.

Dieses Kapitel hat ein grundlegendes Dilemma von Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer aufgezeigt, nämlich die Kluft zwischen den politischen und gesellschaftlichen Erwartungen einerseits und deren praktischer Erfüllung andererseits. Die Attraktivität des Integrationsprogramms nach niederländischem Vorbild bestand in einer verstärkten Kontrolle des individuellen Migranten, einer verstärkten Kontrolle von Input und Output und in der Vermeidung von Kosten der Nicht-Integration. Die Evaluationen haben nun jedoch verdeutlicht, dass es dem Staat nur bedingt möglich ist, den individuellen Integrationsverlauf von Zuwanderern zu steuern. Damit wurde das mit der Einführung der Integrationsprogramme bestärkte Paradigma ‚Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates’ in Frage gestellt. Denn eigentlich war mit dem Eingreifen des Staates eine Effizienzsteigerung in der Integrationsförderung erwartet worden, die sich in dieser Form jedoch nicht eingestellt hat. Gut zu beobachten in den Niederlanden und seit neuestem auch in Deutschland ist der im Anschluss an die unter den Erwartungen liegenden Evaluationsergebnisse gemachte Versuch, durch eine Erweiterung des Sprachkursvolumens die Effektivität der Programme zu steigern.

---

[83] Eine Vorab-Evaluation des deutschen Zuwanderungsgesetzes u.a. durch eine Befragung der Kursanbieter empfiehlt die Freiwilligkeit der Teilnahme am Abschlusstest abzuschaffen (Bundesministerium des Innern, 2006: 118). Hierzu rät auch eindringlich Rambøll Management (2006: 166) in dem an die Evaluation anschließenden Gutachten.

Pierre Muller und Yves Surel (1998: 139) deuten solche Maßnahmen als den Versuch, das bisher gültige aber in die Krise geratene Paradigma im Rahmen verschiedener „politischer Experimente“ anzupassen und die beobachteten Anomalien auszugleichen. In den Niederlanden konnte jedoch trotz einer Flexibilisierung und damit effektiven Erhöhung der finanzierten Sprachkursstunden keine Verbesserung der Ergebnisse erzielt werden. Weiterhin erreichen hauptsächlich Personen, die aufgrund ihres allgemeinen Bildungsstands dieser Förderung wohl am wenigsten bedürfen (Esser, 2006a: 30), die gewünschten Sprachniveaus. In Anbetracht der nur begrenzten Erfolge in den Niederlanden ist für Deutschland kein vollkommen divergentes Bild in Form umfassender und schneller Integrationserfolge gegeben. Auch in Deutschland machen die Kursteilnehmer eher beschränkte Fortschritte und auch in Deutschland sind es hauptsächlich höher qualifizierte Zuwanderer, denen das Erreichen des politisch angestrebten Sprachniveaus gelingt. Dabei sind diese Schwierigkeiten der Sprachförderung nicht neu, da sie bereits aus der allgemeinen Sprachförderung bekannt sind. Michael Bommes (2006: 77-78) stellt deshalb für Deutschland fest: „Vor diesem Hintergrund kann man generell wissen, dass die Einrichtung der Integrationsprogramme zunächst alle Probleme von Sprachkursen fortschreiben wird, die bekannt sind, und man sich nur „in the long run“ darum bemühen kann, sie fortwährend zu „reformieren“ – sich also dem mühsamen Alltagsgeschäft zu stellen, das neben Geld vor allem auch Zeit braucht. Doch hier findet sich das BAMF und die von ihm organisierte Integrationsprogrammatik mittlerweile eingeklemmt zwischen den durch seine symbolische Inszenierung selbst erzeugten Erwartungen, den im Gesetz vorgesehenen Evaluationen und einer politisch öffentlich wachsenden Ungeduld gegenüber der Problemstellung der Integration.“

Demnach stehen mit der Begrenztheit des eigenen Steuerungsvermögens konfrontierte Regierungen insbesondere dann unter einem Handlungszwang, wenn ein großes öffentliches und mediales Interesse an der Förderung von Integration besteht. Im nun folgenden letzten Kapitel sollen deswegen die verschiedenen Reaktionen und Alternativstrategien behandelt werden, die die niederländische, deutsche und auch französische Regierung im Bereich der Integrationspolitik verfolgen.

Kapitel 8 Eine neue Dynamik: Selektion statt Qualifizierung

Wie aus den bisherigen Darstellungen deutlich wurde, ist die Qualifizierung von bereits eingewanderten Zuwanderern etwa für den nationalen Arbeitsmarkt kostspielig, zeitaufwendig und schwierig. Längst nicht in allen Fällen erreicht der staatlich geförderte Neuzuwanderer innerhalb des angestrebten Zeitraums das gewünschte Sprachniveau. Insbesondere niedrig qualifizierte Zuwanderer haben Schwierigkeiten innerhalb eines kurzen Zeitraums größere Fortschritte im Erwerb einer Fremdsprache zu machen. Unter anderem in Reaktion auf diese Schwierigkeiten haben sich die hier verglichenen Länder deswegen um alternative Strategien im Bereich der Integration von Zuwanderern bemüht. In diesem letzten Kapitel soll nun der bereits mehrfach erwähnte Strategiewechsel in den Niederlanden und vergleichbare Entwicklungen in Frankreich und Deutschland näher untersucht werden. Kern der integrationspolitischen Neuausrichtung in den Niederlanden ist die Ersetzung öffentlich finanzierter Qualifizierungsangebote durch eine verstärkte Selektion bereits qualifizierter Zuwanderer zum Zeitpunkt der Einreise und/oder durch einen Rückzug des Staates aus der inländischen Integrationsförderung und damit eine Übertragung auch der etwa für den Spracherwerb anfallenden Kosten auf den Zuwanderer selbst. Im Folgenden soll diese Neuausrichtung detaillierter beschrieben und im Hinblick auf den von Peter Hall (1993) gekennzeichneten Paradigmenwechsel analysiert werden. Abschließend soll der skizzierte neue integrationspolitische Ansatz hinsichtlich seiner Erfolgsaussichten für eine „bessere Integration" diskutiert werden.

8.A. Auf dem Weg zum integrationspolitischen Strategiewechsel

Erste Überlegungen für solch einen integrationspolitischen Strategiewechsel wurden in den **Niederlanden** durch die Veröffentlichung der Evaluationsergebnisse angestoßen. Die 2002 mit der Evaluierung und strategischen Neubewertung der Maßnahme beauftragte interministerielle Arbeitsgruppe (IBO, 2002: 36-37) stützte sich in ihren Ausführungen zur Effektivität des Programms auf folgende Beobachtungen:

- Eine 80-90 prozentige Abdeckung aller Neuzuwanderer durch das Programm aufgrund des verpflichtenden Charakters der Maßnahme war erreicht worden
- Eine 20% prozentige Abbruchquote zu konstatieren, sowie
- Hohe Zielverfehlungsquoten im Bereich der Sprache und Gesellschaftskunde und

- Eine geringe „externe Effektivität“ (Nachhaltigkeit), die sich in einer geringen Weiterleitung von Teilnehmern an Anschlussaktivitäten (17%) sowie in den regulären Arbeitsmarkt (6%) offenbart.[84]

In ihrer kritischen Analyse des Integrationsprogramms arbeitete die IBO-Arbeitsgruppe als entscheidende Mängel eine zu geringe Aussagekraft der erzielten Ergebnisse der Erstintegration, fehlende Konsequenzen für den bestimmte Niveaus und Fertigkeiten nicht erreichenden Neuzuwanderer, zu geringe Leistungsanreize für die in den Erstintegrationsprozess involvierten Organisationen, eine zu geringe Flexibilität in der Angebotsstruktur individueller Integrationsprogramme und eine zu große Komplexität in der Mittelvergabe und –nutzung heraus (IBO, 2002: 38). Basierend auf dieser Mängelliste erarbeitete die Arbeitsgruppe eine Reihe organisatorischer Verbesserungsvorschläge zur Erhöhung der Motivation und Zielstrebigkeit des Zuwanderers bei der Erstintegration sowie der Stärkung der Leistungsfähigkeit der mit der Umsetzung der Programme beauftragten Akteure. Allerdings beschränkte sich die IBO-Untersuchung nicht auf den engen Rahmen der Verbesserung einer bereits bestehenden Politik. Stattdessen entwickelte sie drei mögliche Policy-Szenarien für eine zukünftige niederländische Integrationspolitik für Neuzuwanderer (IBO, 2002: 41):

- In der ersten Variante ist Integration primär als Bringschuld des Zuwanderers konzipiert. Die zu einer Integration notwendigen Kenntnisse und Fertigkeiten müssen vom Zuwanderer also selbstständig und eigenverantwortlich erworben werden.
- Die zweite Variante sieht die Bringschuld zunächst bei den Integrationsinstitutionen des Ziellandes. Dementsprechend müsse vor allem eine verbesserte Weiterleitung des Neuzuwanderers an Anschlussaktivitäten und als Voraussetzung dafür eine frühzeitige Ermittlung des jeweiligen individuellen „Integrationsprojekts“ (*integratieperspectief*) des Neuzuwanderers gewährleistet werden.
- Eine dritte Variante setzt den integrationspolitischen Status quo einschließlich der Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen der bundesstaatlichen und der kommunalen Ebene weitgehend fort.

Ein Vergleich dieser Szenarien mit den seit Juni 2003 von der Regierung Balkenende II verfolgten Reformanstrengungen im Bereich der niederländischen Integrationspolitik verdeutlicht die Relevanz vor allem des ersten Szenarios. Kern der Regierungspläne zu diesem Zeitpunkt war ein kurzer Sprachtest auf dem Niveau „A1 minus“, den potenzielle Zuwanderer als Voraussetzung für eine Einreiseerlaubnis bereits in ihren Herkunftsländern absolvieren sollten, sowie die aus dem weitgehenden Rückzug des Staates aus der Integrationsorganisation bedingte Privatisierung und Marktöffnung des Kursangebotes.[85]

---

[84] Diese Zahlen differieren von den in Kapitel 8 genannten Regioplan-Zahlen (2002), da der IBO-Arbeitsgruppe interne Daten und nur Teile der Regioplan-Evaluation vorlagen.

[85] Dieser Verpflichtung müssen sich auch (und insbesondere) Familienangehörige stellen, eine Ausnahme gilt lediglich für Asylsuchende. Voraussetzung zur Erlangung eines Auf-

Wie die IBO-Arbeitsgruppe schon 2002 beschrieb (IBO, 2002: 41-42), steht im Mittelpunkt dieser (mittlerweile umgesetzten) Policy-Variante die Einführung eines Erstintegrationstests für Neuzuwanderer mit vom Staat gestellten Integrationsanforderungen. Ohne ein Mindestmaß an Kenntnissen der niederländischen Sprache und Gesellschaft ist ein Bestehen des Tests und damit die Erlangung eines Aufenthaltstitels unmöglich. Die konkrete Organisation des Spracherwerbs und des Erlernens des notwendigen Gesellschaftskundewissens bleibt dem Einwanderer überlassen. In solch einem System bestünde die Hauptaufgabe des Staates in der Überprüfung der erworbenen Kenntnisse und – daran anschließend - in der Entscheidung über die Erteilung eines dauerhaften Aufenthaltstitels. Darüber hinaus könne der Staat möglicherweise eine Rolle bei der ersten Orientierung des Neuzuwanderers (Information, Beratung) und bei der Bereitstellung einer finanziellen Unterstützung durch ein personengebundenes Budget spielen (IBO, 2002: 41-42).

Diese Empfehlungen der interministeriellen Arbeitsgruppe wurden schließlich in zwei Gesetzentwürfe gegossen. Sie verkörpern den integrationspolitischen Kurswechsel in den Niederlanden: Zum einen handelt es sich hier um das Gesetz über die Erstintegration im Herkunftsland (1), zum anderen um das neue Gesetz Erstintegration, das die Abschaffung des Integrationsprogramms in den Niederlanden vorsieht (2).

(1) Schon in der unter dem Motto „Mitmachen, mehr Arbeit, weniger Regelungen" (*Meedoen, meer werk, minder regels*) stehenden Koalitionsvereinbarung der zweiten Regierung unter Premier Balkenende[86] vom Mai 2003 wurde die Erwartung formulierten, dass jeder legal, dauerhaft und freiwillig in die Niederlande einwandernde Zuwanderer bereits im Herkunftsland mit dem Spracherwerb Niederländisch beginnen solle. Nach langen Diskussionen über die Umsetzbarkeit des vorgesehenen Sprachtests im Herkunftsland sowie eines Sprachtests auch für bereits seit langem niedergelassene oder gar eingebürgerte Zuwanderer in den Niederlanden, wurde das Gesetz über die Erstintegration (sprich: Integrationstest) im Herkunftsland (*wet inburgering in het buitenland*)[87] im Januar 2006 durch das Parlament verabschiedet. Am 15. März 2006 trat es schließlich in Kraft. Kritisiert wurde das Gesetz vor allem aufgrund des Erfordernisses der Absolvierung eines Sprachtests im Herkunftsland und zwar ohne staatlich bereitgestellten Sprachkurs. Das ursprüngliche Gesetzesvorhaben von 2003 hatte zumindest in den Hauptherkunftsländern eine Verbindung des Sprachtests mit einer entsprechenden Sprachförderung vorgesehen. Ein hierzu von der Regierung angefordertes Gutachten (Van de Bunt, 2003) meldete jedoch

enthaltstitels soll also der Nachweis eines vom Neuzuwanderer „in Eigenregie" erworbenen Sprachzertifikats sein (vgl. Groenendijk, 2006a; de Heer, 2004a).

86 Meedoen, meer werk, minder regels, Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003.

87 Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) Staatsblad 2006, Nr. 28.

u.a. starke juristische Zweifel an der Durchführbarkeit dieses Vorhabens an, da damit Zuwanderer außerhalb der Hauptherkunftsländer signifikant benachteiligt gewesen wären. Die juristischen Zweifel und die damit verbundenen organisatorischen Herausforderungen veranlassten die niederländische Regierung und die zuständige Ministerin für Ausländerangelegenheiten und Integration, Rita Verdonk, die ursprünglich angedachten staatlichen Integrationshilfen vollständig zu streichen.

Jeder potenzielle Zuwanderer ist damit nun selbst für den Erwerb integrationsrelevanter Sprach- und Gesellschaftskundekenntnisse noch vor der Einreise in die Niederlande verantwortlich. Die so entstehende Nachfrage an Niederländischkursen soll für ein entsprechendes Angebot in den Herkunftsländern sorgen. Darüber hinaus sollen – so argumentiert das Justizministerium – die sich bereits in den Niederlanden befindlichen Ehepartner entsprechendes Lernmaterial zum Selbststudium (Kosten: 63,90 €) in die Herkunftsländer verschicken. Das Lernmaterial umfasst einen (DVD- oder Video-) Film über die Niederlande[88], alle in der Prüfung möglicherweise vorkommenden Fragen und Antworten, drei Testprüfungen Niederländisch zum Üben daheim sowie eine Gebrauchsanweisung zur Verwendung des Lernmaterial-Pakets. Auf der neu eingerichteten Webseite wird unter der Überschrift „Vorbereitung auf das Examen" die Frage gestellt, ob der Staat für Kurse sorge. Die Antwort lautet:

> „Nein. Der Ausländer muss selbst wissen, wie er sich auf die Grundprüfung Erstintegration vorbereitet. Hier liefert der Staat weder Regeln noch Kurse."
> (www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel_inbu_buitenland/voorbereiding_examen.asp; eigene Übersetzung;)

Nach dieser etwas ernüchternden Antwort wird der interessierte Zuwanderungskandidat jedoch zum intensiven Selbststudium motiviert („Für den Teil Kenntnis der niederländischen Gesellschaft sollten Sie etwa 50-75 Stunden und für den Sprachteil etwa 250-300 Stunden einplanen. Je häufiger Sie die niederländische Sprache mit Ihrem (Ansprech-) Partner in den Niederlanden üben, desto schneller geht´s."[89]). So wird dem Einwanderungsbewerber nicht nur dazu geraten, mit seinem in den Niederlanden lebenden Partner am Telefon Niederländisch zu sprechen, sondern auch die Fragen so oft wie möglich und so oft wie nötig zu üben („1x üben ist zu wenig, 4x üben ist das Minimum. Üben Sie so lange, bis Sie alle Antworten gut aussprechen können"[90]). Sollte sich der potenzielle Zuwanderer dann ausreichend vorbereitet fühlen, kann er für 350 € an dem Test

---

88 Der Film stellt die niederländische Geschichte, niederländische Persönlichkeiten und allgemeine Normen und Werte (eine weitgehende Trennung von Kirche und Staat, Verbot der Beschneidung von Frauen, Ehrenmord gilt als Mord) vor.

89 www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel_inbu_buitenland/voorbereiding_examen.asp; Übersetzung IM.

90 www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel_inbu_buitenland/voorbereiding_examen.asp; Übersetzung IM.

teilnehmen. Hier werden 30 von 100 Fragen etwa über den Krieg mit Spanien, Homosexualität und Anne Frank gestellt.

Es dürfte nicht verwundern, dass diese Radikalreform vielfältiger Kritik ausgesetzt war und noch stets ist. Neben einer grundlegenden Kritik an der Limitierung des Zuzugs von niedrig qualifizierten Personen über den Familiennachzug in die Niederlande wurde das verwendete Sprachtestverfahren hinterfragt. Hierbei handelt es sich um einen Sprachtest, der das Niveau A1- (minus) des europäischen Referenzrahmens abfragen soll und die Kenntnis von etwa 500 Wörtern Niederländisch verlangt. Der Test ist lediglich 10 Minuten lang und wird telefonisch von der jeweiligen Botschaft oder dem jeweiligen Konsulat abgewickelt. Dabei telefoniert der Zuwanderer, dessen Identität zuvor überprüft wurde, mit einem Spracherkennungscomputer. Vom Justizministerium unabhängige Sprachwissenschaftler bezweifelten allerdings eine ausreichende Toleranz des Computerprogramms gegenüber fremden Akzenten.[91] Trotz dieser vorgetragenen Bedenken wurde das Gesetz mit dem Zugeständnis verabschiedet, zur Überprüfung der Verlässlichkeit des Tests nach den ersten 500 Absolventen des Sprachkurses eine direkte Evaluation des Instrumentes durchzuführen. Im Oktober 2006 hat dann die Ministerin Rita Verdonk dem niederländischen Parlament genauere Ergebnisse zukommen zu lassen.[92] Hieraus wird deutlich, dass im Zeitraum von März bis Oktober 2006 1402 Examen abgelegt wurden, wovon lediglich 8,4% (133 Examen) nicht erfolgreich waren. Allerdings wurden während des gleichen Zeitraums auch 8858 Übungspakete bestellt, d.h. die Zahl der potenziell an einer Einreise interessierten Zuwanderer war deutlich höher.[93]

(2) Auch der Entwurf für ein neues Gesetz zur Erstintegration (*wet inburgering*)[94] ist auf eine breite Kritik gestoßen. Grundidee dieses im Januar 2007 in Kraft getretenen Gesetzes ist eine Liberalisierung der Integrationsförderung im Sinn eines staatlichen Rückzugs sowohl aus der Organisation der Integrationsförderung in den Niederlanden als auch aus einem guten Teil ihrer Finanzierung. So sollen in den Niederlanden lebende Zuwanderer mit unzureichenden Sprachkenntnissen diese Sprachkenntnisse im Selbststudium oder durch einen individuell besuchten und finanzierten[95] Sprachkurs aufholen, um dann einen von der

---

[91] Brief von Prof. mr. C.A. Groenendijk (Nijmegen), 25 januari 2005, aan de leden van de Algemene Commissie voor Integratiebeleid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag.

[92] TK, 30308, Nr. 118, vgdj. 2006-2007.

[93] Der offizielle Bericht über das erste Jahr der Umsetzung des Gesetzes zur Erstintegration im Herkunftsland kommt zu ganz ähnlichen Ergebnissen: 9% der Tests sind nicht erfolgreich (INDIAC, 2007: 10).

[94] Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering), TK 2005–2006, 30 308.

[95] Neuzuwanderer können sich für einen jährlichen Zinssatz von 3,82% (im Jahr 2007) einen Betrag von maximal 5000 € leihen, um damit den Besuch der notwendige Sprachkurse zu finanzieren. Damit hat der niederländische Staatshaushalt seine Ausgaben deutlich gesenkt. Denn unter der alten WIN-Regelung waren bis zu 6600 € für den Kursbesuch einer Person veranschlagt worden.

Regierung prinzipiell auf dem Niveau A2[96] festgelegten Sprachtest zu bestehen. Vom Bestehen des Integrationstests wird die Vergabe einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis abhängen. Zuwanderer, die ihren Sprachkurs innerhalb von 3 Jahren absolvieren, können eine Vergütung von 70% der ihnen entstandenen Kosten (maximal 3000 €) beantragen. Zusätzlich muss der Zuwanderer die 230 € für den Integrationstest tragen. Zuwanderer, die diesen Integrationstest bestanden haben, brauchen bei einer späteren Einbürgerung keinen weiteren Integrationstest abzulegen.[97]

Anders als bei dem Gesetz über die Erstintegration im Herkunftsland richtete sich die Hauptkritik bei dem neuen Gesetz über die Erstintegration in den Niederlanden (*wet inburgering*, WI) weniger auf die Bedingungen des Sprachtests. Im Zentrum gerade der juristischen Auseinandersetzungen stand vielmehr die Frage der Zielgruppendefinition.[98] So führten die beharrlichen Pläne der damaligen Ministerin Verdonk, Niederländer von den Antillen sowie bereits eingebürgerte ehemalige Zuwanderer in die Zielgruppe des Gesetzes aufzunehmen und somit auch diese Personen zu einem Test zur Sprachstandsbestimmung zu verpflichten und ihnen gegebenenfalls einer „Integrationsverpflichtung" aufzuerlegen, zu starken juristischen Bedenken. Darüber hinaus hatte Rita Verdonk in einem Schreiben an die Europäische Kommission um eine politische Einschätzung der Kompatibilität ihrer geplanten Gesetzgebung mit der europäischen Gesetzgebung gebeten. Die Einschätzung von Kommissar Frattini vom 14. Juni 2005 war jedoch - unter Verweis auf die letztendliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs in diesen Fragen - eher zurückhaltend. Eine Anwendung auf Ehepartner von EU-Bürgern sei nicht möglich.

Die Niederlande sind bisher das einzige Land in Europa, das einen ersten Schritt zur Privatisierung von Integrationspolitik wagt. Zentrale Säulen dieser Privatisierungsstrategie sind die Umstellung staatlicher a posteriori auf private a priori

---

[96] Die eigens für die Feststellung des Sprachniveaus beim neuen Integrationstest in den Niederlanden einberufene, so genannte Commissie Franssen hatte angemerkt, dass das im Rahmen des WIN Gesetzes angestrebte Sprachniveau B1 für gering ausgebildete Zuwanderer kaum zu erreichen sei (Onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen (Commissie Franssen), 2004b: 25). Zum Sprachniveau im Herkunftsland s. Onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen (2004a).

[97] In der Tat trat am 1. April 2003 ein neues Staatsbürgerschaftsgesetz in Kraft, welches die bislang geltenden Anforderungen, lediglich ein „einfaches Gespräch in niederländischer Sprache zu führen" verschärfte, indem ein Integrationstest eingeführt wurde. Hierdurch sank die Zahl der Anträge rasant (Böcker/Thränhardt, 2006: 83; van Oers, 2006: 38-40). Im Rahmen des Tests muss der Einbürgerungskandidat zunächst einen einstündigen, computergesteuerten Gesellschaftskundetest bestehen, um zu einem zweiten, dreistündigen Sprachtest zu gelangen. Der insgesamt 4-stündige Integrationstest gilt als schwer und hat somit auch eine abschreckende Wirkung (Groenendijk, 2005: 13).

[98] Note of the Meijers Committee (Standing Comittee of Experts on International Immigration, Refugee and Criminal Law) on Draft Integration Act (Wet Inburgering TK 30308), Utrecht, 20 January 2006.

Qualifizierungen[99] und damit ein verstärkter Einsatz humankapitalorientierter Selektionsverfahren (Bommes/Kolb, 2005: 79-80) sowie der Rückzug des Staates aus der inländischen Integrationsförderung. Allerdings sind auch in den anderen in die Analyse miteinbezogenen Ländern durchaus ähnliche, wenn auch weniger radikale Entwicklungen festzustellen.

Durchaus überraschend in diesem Zusammenhang mag die in der bereits erwähnten vergleichenden Studie über den Rechtsstatus von Drittstaatsangehörigen in der EU (Groenendijk/Guild/Barzilay, 2000) getroffene Feststellung sein, dass **Deutschland** Ende der 1990er Jahre das einzige Land war, welches die Vergabe eines dauerhaften Aufenthaltstitels an konkrete Integrationsanforderungen knüpfte. Zudem gibt es in Deutschland bereits seit 1997 eine sprachorientierte Selektion bei der Einwanderergruppe der Spätaussiedler, von denen noch in den Herkunftsländern die Absolvierung eines Deutschtests „zum Nachweis ihrer deutschen Volkszugehörigkeit" verlangt wird. Mit dem 2005 in Kraft getretenen Zuwanderungsgesetz wurden Selektionsmöglichkeiten auf die Familienangehörigen von Spätaussiedlern ausgeweitet. Um in den Aufnahmebescheid einer als Spätaussiedler anerkannten Person aufgenommen zu werden und gleichzeitig mit ihr einreisen zu können[100], müssen die Familienangehörigen nun ebenfalls im Herkunftsland einen Sprachtest auf dem Niveau A1 bestehen. Zum einen merkt das Bundesinnenministerium in einer Veröffentlichung vom 10. Februar 2006 auf seinen Webseiten an, dass die Zahl der neu einreisenden Spätaussiedler und ihrer Familienangehörigen seit Einführung des Tests um rund 67% zurückgegangen ist. Darüber hinaus wird festgehalten, dass im Jahr 2005 insgesamt 1.468 Personen zu einem Sprachstandstest eingeladen wurden, wovon 871 Personen zum Test erschienen sind. Von diesen Testteilnehmern haben nur 216 Personen, also knapp 25% den Test bestanden.[101] Auch jüdische Einwanderer sollen mit der Neuregelung ihres Aufnahmeverfahrens im Juni und November 2005[102] zukünftig erhöhte Integrationsvoraussetzungen erfüllen. So soll die

---

[99] Die Ausdrücke a posteriori bzw. a priori beziehen sich in diesem Zusammenhang auf den Einreisezeitpunkt. Staatliche Maßnahmen setzen in der Regel nach der Einreise an, private müssen noch im Herkunftsland, also vor der Einreise aufgenommen werden. Eine Ausnahme stellen hier die Sprachkurse für deutschstämmige Personen in den GUS-Staaten im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe dar. Diese Kurse sollen sowohl die Bleibewilligen als auch die Ausreisewilligen in ihrem Erwerb der deutschen Sprache unterstützen (Seveker, 2006).

[100] Mit in den Aufnahmebescheid aufgenommene Familienangehörige eines Spätaussiedlers reisen zeitgleich mit dem Spätaussiedler ein. Zudem haben sie einen deutlich erleichterten Zugang zur deutschen Staatsbürgerschaft. Erfüllen die Familienangehörigen die sprachlichen Voraussetzungen nicht, können sie nur noch im Rahmen des regulären ausländerrechtlichen Familiennachzugs nach Deutschland ziehen.

[101] Da die Einbeziehung nicht die deutsche Volkszugehörigkeit des Antragstellers und infolgedessen nicht den Spracherwerb bereits in der Familie voraussetzt, ist dieser Test im Gegensatz zu der Anhörung im Verfahren zur Aufnahme von Spätaussiedlern aber – theoretisch beliebig oft – wiederholbar (BMI/BAMF, 2006: 41).

[102] Durch die Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 23./24. Juni und vom 18. November 2005 wurde unter Einbeziehung des Zentralrats der Juden in Deutschland und der

Gruppe der jüdischen Einwanderer verpflichtet werden, den Nachweis einer baldigen selbstständigen und von staatlichen Transfers unabhängigen Lebensführung zu erbringen. Demnach soll nun unter anderem eine „Sozial- und Integrationsprognose“ unter Berücksichtigung der familiären Einbindung des Zuwanderers sowie der Nachweis deutscher Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 über eine Einreise jüdischer Zuwanderer entscheiden (Haug/Wolf, 2006: 69).[103] Bisher blieben damit die mit den Niederlanden vergleichbaren Selektionsverfahren in Deutschland auf besondere Zuwanderergruppen beschränkt.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthals- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, auch bezeichnet als Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz[104] vom 19. August 2007, wurde dieses Selektionsverfahren dann allerdings auf Familienmigranten ausgeweitet. So sieht das Änderungsgesetz (Artikel 1, Nr. 22) in niederländischer Tradition vor, dem Ehegatten eines Ausländers eine Aufenthaltserlaubnis unter anderem dann zu erteilen, wenn beide Ehegatten das 18. Lebensjahr vollendet haben und der „Ehegatte sich zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen kann.“ Wie in einem Faltblatt für potenzielle Zuwanderer, herausgegeben vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), beschreibt, handelt es sich bei diesen „einfachen Sprachkenntnissen“ um Kenntnisse auf dem Niveau A1.[105] Gleichzeitig soll die Einführung dieser Regelung, die ja dafür sorgen soll, dass nur noch Personen mit bereits vorhandenen einfachen Sprachkenntnissen nach Deutschland einwandern, nicht verhindern, diese Personen zu einem späteren Zeitpunkt zur Teilnahme an einem Sprachkurs zum Niveau B1 zu verpflichten. Weiteres Element des Änderungsgesetzes (Artikel 1, Nr. 35) ist damit auch die Einführung einer grundsätzlichen Verpflichtungsmöglichkeit von bereits im Land lebenden Zuwanderern mit nicht ausreichenden Sprachkenntnissen. Damit ist ein zweiseitiger Spracherwerbsprozess skizziert: Zum einen soll das Niveau A1 selbstständig durch den Zuwanderer im Herkunftsland erworben werden, während weiterführende, auf die Niveaus A2 und B1 hinführende Kenntnisse, verpflichtend

---

Union progressiver Juden in Deutschland das Aufnahmeverfahren für jüdische Zuwanderer neu geregelt (Newsletter „Migration und Bevölkerung“, September 2006, S.3).

103 Der Newsletter „Migration und Bevölkerung“ (September 2006, S. 3) liefert hier noch weitere Details zur geplanten Einführung eines tatsächlichen Punktesystems bei jüdischen Zuwanderern. So heißt es im Newsletter: „Eine Einreiseerlaubnis soll künftig erhalten, wer mindestens 50 von möglichen 105 Punkten erreicht. So soll etwa ein Hochschulabschluss mit 20, Berufserfahrung mit 10, ein Arbeitsplatzangebot mit 5 Punkten bewertet werden. Gute Deutschkenntnisse können mit 25 Punkten ins Gewicht fallen. Ein wichtiges Kriterium ist auch das Alter der Bewerber. Über 45-Jährige erhalten 0, Jüngere bis zu 15 Punkte. Weitere Kriterien sind u.a. eine zu erwartende Mitarbeit in einer jüdischen Organisation (10 Punkte) sowie Verwandtschaft in Deutschland (5 Punkte).“ Damit ist beispielsweise für Hochschulabsolventen mit Deutschkenntnissen eine Einreise relativ leicht.

104 Gesetz zur Umsetzung aufenthals- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBL 2007, Teil I Nr. 42).

105 Dieses Faltblatt kann auf der Webseite www.integration-in-deutschland.de heruntergeladen werden.

durch nachholende Sprachkurse in Deutschland erlernt werden. Hier ist das niederländische Gesetz (*inburgering in het buitenland*), das schnell die Aufmerksamkeit des deutschen Bundesinnenministers Schäuble (CDU) fand[106], als Ideengeber klar zu identifizieren.

Schon vor der Verabschiedung dieses Änderungsgesetzes hatte die Staatsministerin für Integration Maria Böhmer (CDU) sich bei einem Besuch in der Türkei für einen Ausbau und eine intensive Nutzung des dortigen Deutschkurs-Angebots des Goethe-Instituts eingesetzt. Bei einem Treffen mit dem türkischen Erziehungsminister Celik und der Staatsministerin Çubukçu im Oktober 2006, habe, so Frau Böhmer in einer Fragestunde im Bundestag[107], der türkische Erziehungsminister ihr „das Angebot unterbreitet, Vorbereitungskurse in der Türkei durchzuführen, um insbesondere jungen Frauen, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland kommen, die Integration zu erleichtern." Ob die türkische Regierung solche Angebote in der Tat entwickelt, ist bisher nicht absehbar. Der vom BAMF herausgegebene Flyer für nachziehende Ehegatten verweist zum einen auf die Angebote des Goethe-Instituts in den jeweiligen Herkunftsländern, sowie auf zahlreiche Informationen und Kurse, die über das Internet oder die Deutsche Welle im Radio vermittelt werden. Klar ist, dass anfallende Kosten vom Zuwanderer selbst zu tragen sind. Diese Kosten variieren in den einzelnen Ländern, liegen jedoch unter den in den Niederlanden anfallenden Kosten für den Integrationstest.[108]

Eine erste Verbindung zwischen Integrations- und Einwanderungspolitik wurde in **Frankreich** explizit mit dem bereits erwähnten Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 gelegt. Dies geschah, indem die Vergabe eines ersten Aufenthaltstitels an die „republikanische Integration des Zuwanderers in die französische Gesellschaft" gebunden (Artikel 7.I.) und der Integrationsvertrag für Neuzuwanderer somit obligatorisch wurde. Laut Gesetz soll die „republikanische Integration" neben dem Abschluss und der Einhaltung eines Integrationsvertrags insbesondere durch das persönliche Engagement des Zuwanderers für die Achtung der die Republik bestimmenden Prinzipien bemessen werden, durch die tatsächliche Beachtung dieser Prinzipien sowie durch die im Rahmen eines bisher unveröffentlichten Dekrets näher zu bestimmenden Bedingungen einer ausreichenden Kenntnis der französischen Sprache.

Für die Familienzusammenführung gelten derzeit besondere Regelungen, die eine Integrationsleistung nicht etwa vom potenziellen Zuwanderer in dessen Herkunftsland einfordern, sondern von dem sich in Frankreich befindlichen Antragsteller auf Familienzusammenführung. So heißt es im Gesetzestext (Artikel

---

[106] Interview mit Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. März 2006.

[107] Plenarprotokoll der 62. Sitzung am 8. November 2006; vgl. auch Presseerklärung der Integrationsbeauftragten vom 26. Oktober 2006 „Deutsch-türkisches Staatsministerinnentreffen zu Deutsch-Vorbereitungskursen, Bildungspatenschaften und Frauenfragen".

[108] So berechnet das Goethe-Institut in Bangkok derzeit 2000 Baht (ca. 45 €) und das Goethe-Institut in Istanbul 115 TRY (ca. 65 €) für die Prüfung Start Deutsch I.

45.3), dass eine Familienzusammenführung nicht gestattet wird, wenn „der Antragsteller nicht nachweist, dass er sich den Grundprinzipien der Gesetze der Republik anpasst." Hierbei handelt es sich jedoch eher um die Achtung allgemeiner demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien als etwa um den Nachweis von Französischkenntnissen. Dabei ist diese Regelung lediglich das verwässerte Endergebnis einer ursprünglich von Innenminister Nicolas Sarkozy gelieferten Verhandlungsvorlage. Denn im ersten Entwurf für ein neues Gesetz zur Zuwanderung und Integration vom 30. Januar 2005 bestand der Vorschlag, die Familienzusammenführung abhängig zu machen von der „republikanischen Integration [des in Frankreich lebenden Antragstellers] in die französische Gesellschaft." Diese ‚republikanische Integration' sollte beurteilt werden mit Blick auf die persönliche Zustimmung (*adhésion*) des Zuwanderers zu den Prinzipien der französischen Republik und die ausreichende Kenntnis der französischen Sprache. Die weiteren Bedingungen sollten per Dekret geregelt werden.[109] In den darauf folgenden Fassungen dieses Gesetzentwurfs (18. Dezember 2005) wurde zunächst umformuliert, dass die die französische Republik regierenden Prinzipien sich im alltäglichen Verhalten des Antragsstellers niederschlagen sollten (*leur respect dans son comportement quotidien*). In der Fassung vom 9. Februar 2006 sollte die ‚republikanische Integration' durch das persönliche Engagement die Prinzipien der französischen Republik zu respektieren, den ‚effektiven Respekt' dieser Prinzipien und die ausreichende Kenntnis der französischen Sprache, wie per Dekret festgelegt, überprüft werden. Im endgültigen Gesetzestext sind jedoch diese genaueren Integrationskriterien weggefallen und es wird nur noch allgemein von einer Anpassung an die durch die Gesetze der französischen Republik als grundlegend anerkannten Prinzipien gesprochen.

Doch auch über diese gesetzliche Regelung hinaus hat sich Nicolas Sarkozy als Innenminister und Parteivorsitzender der UMP für eine stärkere Selektion qualifizierter Zuwanderer eingesetzt. Zum einen ist dies durch das von der Regierungspartei vertretene und stark umstrittene[110] Motto: *„une immigration choisie, une intégration réussie"* (eine selektierte Einwanderung, eine gelungene Integration) deutlich geworden, das auch das Gesetz über Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 geprägt hat. Denn neben einigen entwicklungspolitischen Prioritäten, die zumindest aus rhetorischen Gründen in den Gesetzestext aufgenommen wurden, sieht das neue Gesetz die Schaffung einer Nationalen Kommission für Kompetenzen und Talente (*Commission nationale des compétences et des talents*) vor. Im Jahresturnus soll diese Kommission die Kriterien benennen, nach denen potenzielle Arbeitsmigranten ausgewählt werden. Ge-

[109] Avant-projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration, Document de travail – 30 janvier 2006, hier insbesondere der Artikel 26 (4d).

[110] Kritisiert wird das Konzept vor allem deswegen, weil als Gegenpol der ‚selektierten Einwanderung' (*une immigration choisie*) die ‚*immigration subie*' (eine nur erduldete bzw. ausgehaltene Einwanderung) gilt, zu der Verfechter des Konzepts insbesondere die Familienmigration zählen. Gegner des Konzepts, allen voran die Juristenvereinigung GISTI, kritisieren den utilitaristischen Charakter der „immigration choisie", die sie als „immigration jetable", d.h. als Einmal- oder Wegwerf-Einwanderung, karikieren.

meinsam mit Deutschland und den Niederlanden ist Frankreich so in den Wettbewerb um qualifizierte Migranten (Freeman, 2004: 951) eingestiegen. Darüber hinaus hatte Nicolas Sarkozy im Präsidentschaftswahlkampf im Dezember 2006 angekündigt, dass er im Falle seiner Wahl die derzeit dominante Familienzusammenführung drastisch reduzieren und, wie die Niederlande, Sprachtests in den Herkunftsländern einführen wolle. Nach seiner Wahl in das Präsidentenamt schuf Sarkozy das aufgrund seines Namens stark umstrittene Ministerium für Einwanderung, Integration, Nationale Identität und Entwicklungszusammenarbeit (*Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement*). Schon kurz nach Amtsantritt legte der hier zuständige Minister und Vertraute Sarkozys, Brice Hortefeux, einen Gesetzentwurf zur Steuerung der Einwanderung, der Integration und des Asyls vor. Dieser am 04. Juli 2007 vom Ministerrat bewilligte Gesetzentwurf sieht die Einführung von Sprachtests in den Herkunftsländern für Familienmigranten vor. Im Gegensatz zu den Niederlanden will Frankreich, ganz im Sinne einer „*mission civilisatrice*“ diese Sprachtests jedoch durch einen zweimonatigen, von französischer Seite bereitgestellten Sprachkurs flankieren.

8.B. Ein Paradigmenwechsel nach Hall? Staat und Integrationsförderung

Die bis hierhin beobachteten Dynamiken der Integrationspolitik in Frankreich, den Niederlanden und Deutschland sollen nun noch einmal im Licht der von Peter Hall (1993; vgl. Einleitung) herausgearbeiteten unterschiedlichen Veränderungen einer Public Policy (Veränderung der Einsatzebene der Instrumente, Veränderung der Instrumente, Veränderung des zugrunde liegenden Handlungsparadigmas) untersucht werden. Fokussiert werden dabei zum einen die Veränderung bei der Einführung der Integrationsprogramme und zum anderen die Veränderung bei der Einführung integrationspolitischer Alternativen zum Integrationsprogramm.

Das Paradigma ‚Integrationsförderung ist eine staatliche Aufgabe’ hat die Integrationspolitik Frankreichs, Deutschlands und der Niederlande in den letzten Jahren und Jahrzehnten deutlich geprägt und ist damit auch eine Ausgangssituation für die hier untersuchten Veränderungen gewesen. In **Frankreich** haben staatlich finanzierte Sozialdienste schon seit 1973 die Aufgabe übernommen, Neuzuwanderer nach ihrer Einreise zu empfangen und auch an Angebote zum Spracherwerb weiterzuvermitteln. In **Deutschland** haben sowohl die Bundesals auch Landesregierungen, trotz des aufrechterhaltenen Dementis ein Einwanderungsland zu sein, ebenfalls in den 1970er Jahren mit der Planung und Umsetzung staatlicher Integrationspolitik begonnen. So wurde etwa 1972 der im weiteren Verlauf von staatlicher Seite für die Schaffung eines bundesweiten Sprachkursangebots finanzierte Sprachverband Deutsch e.V. gegründet. Die **Niederlande** schließlich konzipierten ihre Integrationspolitik zunächst entlang der Maxime der Integration „aus der eigenen Identität heraus“, wodurch nur bedingt eine Integrationsförderung im hier beschriebenen Sinne anfiel. Seit 1989 ist es je-

doch auch in den Niederlanden verstärkt zu einer individuell ausgerichteten Integrationsförderung im Bereich des Spracherwerbs gekommen. Trotz gewisser Unterschiede in den drei betrachteten Ländern hinsichtlich des Umfangs und der Finanzierung dieser Fördermaßnahmen wird eine länderübergreifende Konvergenz in der Form deutlich, dass der Staat Gelder für diese Integrationsförderung bereitgestellt hat. Allerdings wurde die Durchführung von staatlich finanzierten integrationspolitischen Maßnahmen oftmals in die Hände von Vereinen und Verbänden übertragen, was zu der Kritik einer mangelnden staatlichen Zielvorgabe und einer daraus resultierenden zu großen Handlungsautonomie der operativ tätigen Verbände geführt hat.

Durchaus analog zu der in den Wirtschaftswissenschaften prominenten Make-or-buy-Frage (Coase, 1988; Williamson, 1996), die vor allem in der Finanzwissenschaft im Rahmen der Diskussion über staatlichen Bereitstellungsleistungen die Entscheidung zwischen Einkauf oder Selbstproduktion von Gütern behandelt, ließe sich also das bisher gültige Paradigma „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates" dahingehend differenzieren, ob der Staat diese Integrationsförderung selbst bereit stellt oder von außen einkauft. Denn während der Staat als Anbieter einige Bereiche und Institutionen wie etwa die Armee oder die Justiz als seine Kernaufgaben versteht, die er demnach nicht von außen „einkauft", ist Integrationsförderung zunächst nicht als unmittelbare Bereitstellungsaufgabe des Staates verstanden worden. Nachdem Integrationsförderung dann lange über Vereine und Wohlfahrtsorganisationen von außen „eingekauft" wurde, wurde sie mit der Schaffung der Integrationsprogramme verstärkt als Kernaufgabe des Staates verstanden. Mit der Einführung eines staatlich finanzierten und organisierten Integrationsprogramms haben Frankreich, die Niederlande und Deutschland demnach nicht nur deutliche integrationspolitische Vorgaben geliefert, sondern auch bestehende Finanzierungsstrukturen modifiziert.[111] Auf diese Weise wurde das Paradigma „Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates" fortgeführt und sogar noch einmal deutlich bestärkt. Eine entscheidende Änderung hingegen ließ sich hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes erkennen: Wesentlich war dabei die Umstellung von ehemals freiwilligen Integrationsförderungsangeboten auf im Rahmen eines staatlichen Integrationscurriculums zu belegende Pflichtprogramme. Zudem wurden Umfang, Form und Inhalt sowie die Zielgruppe der Förderung genauer bestimmt.

In Halls Modell politischer Paradigmenwechsel (1993) wäre diese Einführung von Integrationsprogrammen als eine Veränderung 2. Ordnung zu verstehen. Einerseits wurden bestehende Instrumente nicht nur in ihrem Ausmaß oder

---

[111] Für die Einführung von Integrationskursen in Deutschland merkt Michael Bommes (2006: 74) an: „Sie schließt an Vorläuferstrukturen an und baut diese in dem ausgeführten Zusammenhang der Neukonzpierung von Migrations- und Integrationspolitik im Wohlfahrtsstaat organisatorisch um […] so kann auch jenseits der organisatorischen Neuschneidung organisatorischer Zuständigkeiten und dem rechtlichen Einbezug der Neuzuwanderer in die Integrationsprogramme von keinem radikalen Bruch mit, sondern allenfalls von dem Ausbau der bisher praktizierten Integrationspolitik in der Bundesrepublik die Rede sein – jedenfalls unterhalb der Schwelle symbolischer Politik."

in ihrer Einsatzebene[112] verändert (Veränderung 1. Ordnung), sondern es wurden auch neue oder grundlegend modifizierte Instrumente, d.h. staatlich organisierte und umgesetzte obligatorische Integrationsprogramme für Neuzuwanderer, eingeführt. Gleichzeitig – und dies schließt eine Klassifizierung als Wandel dritter Ordnung aus – behielt das übergeordnete Paradigma einer staatlichen Integrationszuständigkeit durch die Einführung der Programme seine Gültigkeit.[113]

Wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, kann eine Veränderung 3. Ordnung, d.h. die Aufgabe des bisher gültigen Paradigmas ‚Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates' prinzipiell auf zwei Wegen erfolgen:

1) Durch die Selektion qualifizierter Zuwanderer zum Zeitpunkt der Einreise. So soll eine stärker selektionsorientierte Zulassungspolitik den späteren Integrationsbedarf möglichst gering halten und darüber hinaus den Zuwanderer oder dessen Herkunftsland an den Integrationskosten beteiligen. Eine Ausnahme stellt die deutsche Sprachförderung für Spätaussiedler in deren Herkunftsregionen dar. Da das Aufnahmeland in diesem Fall die staatlich finanzierten Kurse lediglich in das Herkunftsland verlagert und die Vergabe einer Einreiseerlaubnis an das Bestehen eines dann jedoch in den Kursen vorbereiteten Sprachtests koppelt, würde es sich in diesem Fall trotz Selektionsstrategie nur um eine Veränderung 2. Ordnung handeln. Das Paradigma ‚der Staat ist zuständig für Integrationsförderung' bliebe erhalten. Werden jedoch die Kosten der Integration komplett auf den Zuwanderer oder das Herkunftsland übertragen, kann von einer Veränderung 3. Ordnung gesprochen werden, da sich der Staat de facto aus der Integrationsförderung zurückzieht.[114]

2) Wesentlich expliziter als im Fall der Selektion wird der Rückzug des Staates aus der Integrationsförderung jedoch dann gemacht, wenn der Staat bereits bestehende inländische Qualifizierungsangebote abschafft bzw. nicht weiter finanziert und statt dessen den Zuwanderer selbst zu dieser Investition auffordert. Gemäß der Klassifizierung von Hall (1993) würde solch ein staatlicher Rückzug auf ordnungspolitische Aufgaben auf eine Veränderung 3. Ordnung hinweisen.

Wie auch in der Einleitung dargestellt, kann hier durch die Einbeziehung der von Frey und Lindenberg (1993) formulierten Theorie des *Framings* der aus Rational-choice-Theorien bekannte **Annahme stabiler Präferenzen** zu den Ü-

---

[112] Dies wäre etwa der Fall gewesen, wenn bereits zuvor existierende Sprachkurse beispielsweise durch einen anderen Akteur durchgeführt worden wären als bisher.

[113] Henry Mintzberg (1996: 80) weist auf staatliche Vorteile der Leistungsgewährung und –verwaltung in den Fällen hin, in denen der Ertrag der Leistungserstellung nicht unmittelbar monetarisierbar sei: „The fact is that assessment of many of the most common activities in government requires soft judgment – something that hard measurement cannot provide" (Mintzberg, 1996: 80). Vermutlich gehört die Integration von Zuwanderern in diesen Bereich, da die durch Integration vermeidbaren „Kosten der Nicht-Integration" (von Loeffelholz/Thränhardt, 1996) schwer monetarisierbar sind.

[114] Die Tatsache, dass ein de-facto-Rückzung in der politischen Semantik nicht als ein solcher kommuniziert wird, muss hier nicht weiter erläutert werden.

berlegungen Halls hinzugefügt werden. Frey und Lindenberg gehen davon aus, dass durchaus mehrere Ziele einer zugrunde liegenden (stabilen) Präferenz entsprechen und nebeneinander existieren können. *Ein* Ziel liefert den die Situation strukturierenden Rahmen, kann aber durch ein zuvor nebensächliches Ziel darin abgelöst werden. Die Präferenz bleibt trotzdem erhalten. Übertragen auf die hier untersuchte Situation bedeutet dies, dass die grundlegende Präferenz der niederländischen, deutschen oder französischen Regierung für qualifizierte(re) Migranten trotz der beschriebenen Veränderungen (Einführung eines staatlichen Integrationsprogramms, geplante Abschaffung dieses Programms bzw. Einführung alternativer Strategien der Selektion) stabil ist. Zuwanderer, die sich in der Sprache des Aufnahmelandes verständigen können und sich auch sonst dort zurechtfinden, sind dem Integrationsförderungsgedanken praktisch inhärent und entsprechen damit einer stabilen Präferenz.

Mit dieser Präferenz verbundene Ziele können die Optimierung der staatlichen Förderung sein oder etwa die Aktivierung bzw. die Stärkung der Eigeninitiative des Migranten. So lieferte das mit der Einführung der Integrationsprogramme verfolgte Ziel der optimierten staatlichen Integrationsförderung zunächst den „Hauptrahmen“, wurde dann jedoch durch das ursprüngliche Nebenziel der Aktivierung und verstärkten Eigenverantwortlichkeit des Migranten abgelöst. Damit ist, in anderen Worten und unter der zusätzlichen Einbeziehung der Idee stabiler Präferenzen, der von Hall analysierte Paradigmenwechsel beschrieben. Der Vorteil des zusätzlichen Gedankens stabiler Präferenzen ist dabei eine generelle ‚Richtungsvorgabe’ im untersuchten Politikfeld. Stimmt die Annahme, dass es sich bei dem Wunsch nach qualifizierte(re)n Migranten um eine stabile Präferenz handelt, kann ein kompletter Rückzug des Staates aus der Steuerung (nicht aus der Förderung) von Integration so lange als unwahrscheinlich bezeichnet werden, wie die existierenden Einwanderungsströme nicht bereits dieser Präferenz entsprechen.

Was lässt sich nun zusammenfassend für Deutschland, Frankreich und die Niederlande über einen Paradigmenwechsel in der Integrationspolitik aussagen? In den **Niederlanden** wurde durch den nach der Veröffentlichung der Evaluation des *inburgeringsprogramma* einsetzenden und im Koalitionsvertrag der neuen konservativ-liberalen Regierung Balkenende II vom Mai 2003 festgeschriebenen Prozess einer progressiven Privatisierung der Integrationsförderung das bisher gültige Paradigma staatlicher Verantwortlichkeit für Integrationsförderung schrittweise in Frage gestellt. Dabei hatte die niederländische Regierung, wie bereits erwähnt, zunächst gar eine Verlagerung des Sprachkursangebots in die jeweiligen Herkunftsländer in Betracht gezogen. Die hierbei erwartbaren juristischen Hürden, die vor allem ungleiche Ausgangsbedingungen für potenzielle Zuwanderer aus Hauptherkunftsländern und anderen Ländern betrafen, legten schließlich die Lösung eines vollständigen Verzichts auf ein staatliches Sprachkursangebot und einer kompletten Übertragung der Spracherwerbsaufgabe auf den Zuwanderungskandidaten nahe. Begünstigt wurde dieser Trend durch die durch die Evaluation gestützte geringe Effektivität der staatlichen Programme.

Der Titel des Koalitionsvertrags der Regierung Balkenende II „Mitmachen, mehr Arbeit, weniger Regelungen“ gibt dabei den Trend vor, auch im Bereich der Integrationspolitik eine stärkere Eigenverantwortung des Zuwanderungskandidaten einzufordern.[115] Demnach haben in den Niederlanden die Regierungen Balkenende II und III also das bisher gültige Paradigma ‚Integrationsförderung ist eine staatliche Aufgabe’, deutlich in Frage gestellt.[116]

Nach anderthalbjähriger Laufzeit der Integrationskurse zeichnet sich auch in **Deutschland** eine Tendenz zum Paradigmenwechsel im Sinne einer Privatisierung der Integrationsförderung ab. Zwar kann die in Deutschland geforderte Selbstbeteiligung der Kursteilnehmer an den Kosten der Integrationskurse in Höhe von einem Euro pro Stunde wohl nur als ein erster Schritt des staatlichen Rückzugs aus der inländischen Integrationsförderung gedeutet werden. Bei der Privatisierung der Integrationsförderung im Sinne eines eigenständigen Spracherwerbs im Herkunftsland zeigt sich jedoch ein anderes Bild: Unterschied sich die deutsche Integrationspolitik von ihrem niederländischen Vorbild bisher durch ihre Zielgruppe sowie durch das von Deutschland aus finanzierte Angebot an Sprachkursen in den Herkunftsregionen der Spätaussiedler[117], so besteht der Hauptunterschied seit in Kraft treten des Änderungsgesetzes und des dort vorgesehenen eigenständigen Spracherwerbs und Nachweises dieser Kenntnisse[118] darin, dass in den Niederlanden die Entwicklung eines integrationspolitischen Outsourcings bereits weiter vorangeschritten ist.

Auch in **Frankreich** sind Tendenzen eines staatlichen Rückzugs aus der Integrationsförderung zu beobachten. Zum einen erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist, dass das neue Gesetz zur Einwanderung und Integration vom 24. Juli 2006 (Artikel 45-3) eine Versagung der Familienzusammenführung vor-

---

[115] Vielfältige Ausnahmen gelten dabei für transferabhängige Zuwanderer. Diese stellen eine Mehrheit unter allen Zuwanderern, so dass das durch eine Privatisierung erzielbare Einsparvolumen verringert wird.

[116] Die nach den Wahlen vom 22. November 2006 ohne die VVD und deren damalige Integrationsministerin Rita Verdonk neu gebildete niederländische Regierung Balkenende IV hat die politischen Bestrebungen ihrer Vorgängerregierung insofern fortgeführt, als dass das Gesetz zur Erstintegration im Herkunftsland und das neue Gesetz zur Erstintegration in Kraft geblieben sind und die neue Ministerin für Integration, Ella Vogelaar (PvdA), trotz einer anderen politischen Überzeugung als ihre Vorgängerin und einer eher multikulturalistisch geprägten Grundhaltung die Anforderungen an Integrationstests im Herkunftsland verschärfte. In der Tat war aus einer Evaluation (TNO, 2007) deutlich geworden, dass Zuwanderungskandidaten den Test bestanden, die nicht über das politisch gewünschte Sprachniveau verfügten (De Volkskrant, 2. Juli 2007).

[117] Die angesprochene Region ist die ehemalige UdSSR. Dort bietet die Bundesrepublik unter anderem auf die Auswanderung vorbereitende Sprachkurse an (Seveker, 2006: 219).

[118] Anders als im niederländischen Gesetz ist im deutschen Änderungsgesetz vorgesehen, dass die Zuwanderer sich auch selbstständig um den Nachweis ihrer Sprachkenntnisse kümmern, d.h. dass sie etwa an einem vom Goethe-Institut angebotenen Sprachtest teilnehmen. Die deutschen Botschaften und Konsulate bieten solche Tests nur in den Ländern an, in denen weder das Goethe-Institut noch ein anderer Lizenznehmer diese Aufgabe übernimmt.

sieht, wenn sich der in Frankreich lebende Antragsteller nicht den durch die Gesetze der französischen Republik als grundlegend anerkannten Prinzipien anpasst (*ne se conforme pas aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*). Diese Forderungen umfassen allerdings keine Sprachkenntnisse oder sonstigen Qualifikationen, wie in dem ursprünglich von Nicolas Sarkozy vorgelegten Gesetzentwurf vorgesehen. Anders als in den Niederlanden und Deutschland werden in Frankreich demnach bisher keine qualifikationsorientierten Kriterien eingesetzt, zudem wird hier nicht der einreisewillige Zuwanderer im Herkunftsland, sondern der Antragsteller in Frankreich fokussiert. Die grundlegende Idee ist, dass nur Personen, die selbst bereits Integrationsanstrengungen unternommen haben, Familiennachzug beantragen dürfen und es wird angenommen, dass sich deren nachziehende Familienmitglieder ebenfalls leichter integrieren werden. Zudem wurde in einem ersten Gesetzentwurf die Einführung eines Sprachtests in den Herkunftsländern als Bedingung für eine Erteilung der Erlaubnis zur Familienzusammenführung oder –gründung vorgeschlagen.

Für alle drei Länder kann demnach festgehalten werden, dass sie nach besser qualifizierten Zuwanderern streben, so dass hier durchaus von einer Konvergenz in der Zielsetzung gesprochen werden. Die von der niederländischen und der deutschen Regierung vollzogene und von Frankreich geplante Einführung von Sprachtests in den jeweiligen Herkunftsländern ist ein erstes Indiz für eine wachsende Konvergenz auch in der Praxis. Hinsichtlich des Rückzugs des Staates aus der inländischen Integrationsförderung sind unter den drei hier verglichenen Ländern jedoch stärkere Divergenzen zu beobachten. Lediglich die niederländische Regierung hat mit dem Jahr 2007 einen Ausstieg des Staates aus der Integrationsförderung (d.h. auch im Inland) und die konsequente Übertragung entsprechender Aufgaben auf den jeweiligen Migranten angestrebt. Diese Entwicklung ist in Deutschland und Frankreich derzeit nicht erkennbar. In diesen beiden Ländern kommt es eher zu einer Expansion staatlicher Integrationsprogramme, so dass von einer allgemeinen Privatisierungstendenz (noch) nicht die Rede sein kann.

Darüber hinaus ist durchaus fraglich, ob ein vollständiger staatlicher Rückzug aus der Integrationsförderung angesichts der wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der drei Länder überhaupt realisiert werden kann.[119] Auf den engen Zusammenhang zwischen integrationspolitischen Reformen und den in fast allen Ländern Europas stattfindenden wohlfahrtsstaatlichen Umbaumaßnahmen ist bereits hingewiesen worden. In der Tat scheint die wohlfahrtsstaatliche Ungleichbehandlung von Zuwanderern eine verlockende integrationspolitische Option zu sein (vgl. Kapitel 2.A.; Entzinger/van der Zwan, 1994; Doomernik, 2006; Roodenburg/Euwals/ter Rele, 2003; Straubhaar, 2003; Teulings, 1995). Dabei geht es

[119] Die mit der Einführung von Sprachtests im Herkunftsland auftretenden juristischen Probleme können an dieser Stelle nicht weiter berücksichtigt werden. Es spricht allerdings für eine abschließende Klärung einiges für die Einschaltung des Europäischen Gerichtshofs.

technisch um die Wiederherstellung einer partiellen Exkludierbarkeit der Zuwanderer aus wohlfahrtsstaatlichen Leistungsbündeln, mit dem Ziel so eine negative Selbstselektion in Form einer verstärkten Zuwanderung schlecht ausgebildeter Zuwanderer ‚in die Sozialsysteme' zu verhindern.

So schlägt etwa Jeroen Doomernik (2006) vor, Zuwanderer zwar grundsätzlich und uneingeschränkt zuzulassen, steuerfinanzierte Leistungen des Wohlfahrtsstaates jedoch ganz oder proportional vom Umfang der gezahlten Steuern abhängig zu machen.[120] Im Gegensatz zu Doomernik (2006) misst der niederländische Ökonom Coen Teulings (1995) der Aufrechterhaltung der Kontrolle der Außengrenzen eine zentrale Rolle bei, schlägt jedoch auch eine Komponente interner Kontrolle[121] vor (Teulings, 1995: 49), deren Kernstück der dreijährige begrenzte Zugang für Neuzuwanderer zur sozialen Sicherung wäre. Neuzuwanderern, die diesem System entsprächen, würde der niederländische Staat etwa durch eine erleichterte Einbürgerung entgegenkommen.

Teulings (1995: 55-56) ist sich bewusst, dass sein Konzept an einigen Stellen dem niederländischen Rechtsverständnis zuwiderläuft. Als mit dem politischen und dem Rechtssystem kompatiblere Alternative diskutiert er deshalb ein Versicherungssystem für Neuzuwanderer, das das eventuelle Risiko einer Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen abfangen soll. Als eine Schwäche dieses Modells sieht Teulings allerdings die begrenzte Möglichkeit einer zuverlässigen Rivalitätsprognose. Der deutsche Ökonom Thomas Straubhaar (2003: 81) schließlich bezieht in seiner Analyse einer „guten Klubpolitik" nicht nur die durch eine Inanspruchnahme von Sozialtransfers entstehenden Kosten ein, sondern betont auch das Recht der Altmitglieder auf Festlegung spezifischer Aufnahmebedingungen, indem er die ‚Alteingesessenen' dazu auffordert, von den Neu-Mitgliedern einen Beitrittspreis zu verlangen, um „das Nutzungsanrecht am bereits bestehenden Bündel der Klubgüter und der nationalen öffentlichen Güter [...] sowie die sozioökonomischen Kosten der Integration der Neu-Mitglieder" zu kompensieren."[122]

Politisch treffen diese Vorstöße auf Widerstand, da zum einen eine Partialexklusion für wohlfahrtsstaatliche Leistungen technisch kompliziert ist und darüber hinaus gerade in Europa die Idee universeller sozialer Rechte bedeutend ist. Die

---

[120] Holger Kolb (2007) sieht als ein zentrales Problem in Doomerniks Vorschlag die Nicht-Berücksichtigung von nicht-exkludierbaren Leistungen an und schlägt stattdessen in Anlehnung an Becker (1992) die Radikallösung eines Verkaufs von Zutrittsrechten vor.

[121] Zur internen Kontrolle zentral Hollifield (1999: 62).

[122] Tessel de Lange et al. (2003) merken zu der von Ökonomen des Öfteren vertretenen Idee einer „user fee" für Kollektivgüter (z.B. Infrastruktur oder Landesverteidigung) an, dass hier der tatsächliche Preis nur schwer zu errechnen sei. Tatsächlich existieren in der Finanzwissenschaft verschiedene Berechnungsverfahren, die je nach Modellierung einen vergleichsweise niedrigen bzw. hohen Preis vorschlagen. So schlägt Becker (1992) etwa eine die Kollektivgüternutzung kompensierende Eintrittsgebühr von 50.000 $ vor, die in einem „Trial and Error"-Verfahren in späteren Zeitperioden nach oben und unten angepasst werden könnte.

Juristin Ulrike Davy (2004: 87) weist zudem darauf hin, dass die rechtspolitischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte erst zu einer Angleichung der Rechtspositionen von Einwanderern geführt hätten. Demnach werde die Legitimität der rechtlichen Ungleichheit von Migranten heute zunehmend als fragwürdig betrachtet, was sich unter anderem daran erkennen lasse, dass die europäischen Staaten den Status von Zuwanderern mit zunehmender Aufenthaltsdauer dem Status von Staatsangehörigen annähern. Obwohl eine völlige Rechtsgleichheit durch Ausländer nie erreicht werden könne (dies sei den Staatsangehörigen vorbehalten), stellt Davy dennoch fest, dass die deutsche Rechtsordnung im Bereich der sozialen Rechte „sofort auf formale Gleichheit zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen sowie auf Nachteilskompensation" setze (Davy, 2004: 88; vgl. auch Bommes, 1997: 250). Damit integrieren diese „Rechtspositionen" Einwanderer in die deutschen Systeme des sozialen Schutzes (Davy, 2004: 89).[123] Aus dieser Perspektive erscheint ein kategorialer Rückzug des Staates aus der Integrationsförderung nur dann realistisch, wenn sich die Idee der Abstufung sozialer Rechte politisch, gesellschaftlich und juristisch realisieren ließe oder aber das allgemeine wohlfahrtsstaatliche Leistungsniveau drastisch gesenkt würde.

8.C. Selektive Einwanderungspolitik als funktionales Substitut zur Integrationspolitik?

Ein durchaus interessantes Ergebnis ist damit, dass eigentlich ausschließlich auf den Bereich der Einwanderungskontrolle ausgerichtete Selektionsmechanismen Eingang in den Bereich der Integrationspolitik gefunden haben. Die Festlegung bestimmter Kriterien soll Zuwanderer mit geringem Integrationsbedarf anziehen und damit Integrationsprobleme bereits vor der Einreise lösen helfen. Der Ansatz besticht durchaus durch seine Rigorosität, nichtsdestotrotz bedürfen vor allem zwei Aspekte in diesem Zusammenhang einer umfangreicheren Thematisierung: Zum einen kann durchaus in Frage gestellt werden, ob die Prognose einer individuellen Integrationsfähigkeit so einfach und komplikationslos erfolgen kann, wie es der Selektionsansatz suggeriert. Daneben ist es unumgänglich, über das zugrunde liegende Integrationsverständnis zu reflektieren.

<u>Zur Vorhersagekraft von Integrationsindikatoren</u>
Es mangelt durchaus nicht an Studien und Forschungsprojekten, die mit Ziel der Entwicklung stringenter Indikatoren zur Messung von Integration finanziert und durchgeführt worden sind (vgl. u.a. Çinar/Hofinger/Waldrauch, 1995; Council of Europe, 1997; Entzinger/Biezeveld, 2003; European Commission/Migration

[123] Auch in der gegenwärtigen Forschung konzentrieren sich eine Reihe von Arbeiten auf die ungleiche Rechtssituation von Migranten, wobei hier nicht mehr die Rede von langaufhältigen Drittstaatsangehörigen ist, sondern von Gruppen mit unsicherem Status wie Asylbewerber, Saisonarbeiter oder Illegale (für viele siehe Pluymen, 2004; Alt/Cyrus, 2002).

Policy Group, 2004; Rijn et al., 2004; Simon, 2004; Graaf/Kok/Berkhout, 2004; Geddes/Niessen et al., 2005; CBS/WODC, 2006). Im Zentrum dieser Studien stehen dabei die Art und Ausgestaltung der Indikatoren, der korrekte Modus der Auswertung der durch die Anwendung der Indikatoren gewonnenen Informationen sowie die mit der Arbeit mit Indikatoren verbundenen Schwierigkeiten. Dabei werden Indikatoren eine ganze Reihe von Funktionen zugetraut: 1) die Beschreibung der aktuellen Integrationslage, 2) die Bewertung bzw. Beurteilung des erreichten Integrationsstands, 3) die Formulierung bestimmter Integrationsanforderungen und 4) die Vorhersage zukünftiger Integrationsleistungen. In diesem speziellen Fall sollen Indikatoren wie etwa Sprachkenntnisse dazu dienen, bestimmte Integrationsleistungen einzufordern oder anhand vorhandener Sprachkenntnisse Aussagen über zukünftige Integrationserfolge zu treffen.

Eine wichtige beim Einsatz von Integrationsindikatoren auftretende Frage ist die Bestimmung eines kritischen Wertes, der etwa festlegt, wann eine Person als ‚integriert' oder aber als ‚integrationsfähig' gilt. An dieser Stelle stößt wissenschaftliches Arbeiten schnell an die Grenzen seiner Zuständigkeit. Man gerät in das Grenzgebiet zwischen Wissenschaft und Politikberatung. Eine einen wissenschaftlichen Anspruch aufrechterhaltende Integrationsforschung vermeidet dabei die Festlegung eines Absolutwertes und arbeitet stattdessen mit relativen Werten. Die Vergleichsmöglichkeiten erschöpfen sich jedoch nicht in dem zunächst naheliegenden Vergleich der Zuwanderer mit der Gruppe der Einheimischen. Möglich sind auch Vergleiche unterschiedlicher ethnischer Gruppen in einem Land, identischer ethnischer Gruppen in verschiedenen Ländern, die Längsschnittbetrachtung einer Einwandererkohorte zu unterschiedlichen Zeitpunkten, die Analyse mehrerer zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingewanderten Kohorten von Migranten oder auch Generationen.[124] Damit wird die Integration bestimmter Zuwanderergruppen unter Bezugnahme auf andere Gruppen bewertet und erfolgt relativ, nicht aber mit Blick auf einen absoluten Wert.

Bei Integrationsindikatoren, die zur Bewertung eines individuellen Integrationsstandes oder zur Formulierung einer zukünftigen Integrationsprognose eingesetzt werden, wird jedoch normativ ein Soll-Wert festgelegt. Im sprachlichen Bereich würde dies etwa heißen, dass ein Zuwanderer mit Sprachkenntnissen auf dem Niveau A1 als in dieser Hinsicht unzureichend integriert gilt. Gemeinsame „Zutat" der Integrationskriterien bei Einreise und Zugang zu dauerhaftem Aufenthalt oder Staatsbürgerschaft sind zunächst in den in die Analyse einbezogenen Ländern Sprachkenntnisse, Kenntnisse der Aufnahmegesellschaft sowie in einigen Fällen arbeitsmarktbezogene Kriterien. Damit ist ein klarer Schwerpunkt auf die kognitive und strukturelle Integrationskomponente gelegt,

[124] Vermeulen und Penninx (2000b: 229) plädieren stark dafür, den Integrationsprozess von Zuwanderern vornehmlich über den Vergleich mit anderen Zuwanderern, nicht aber mit der Aufnahmegesellschaft vorzunehmen. Ihrer Meinung nach kann der Vergleich zwischen der ersten Generation von Einwanderern und Einheimischen nur zu Enttäuschungen führen.

während andere Bereiche wie etwa informelle Kontakte mit Einheimischen oder die emotionale und identifikative Bindung zum Aufnahmeland nur bedingt Eingang in diesen obligatorischen Kriterienkatalog gefunden haben.

Die Festlegung der jeweils kritischen Werte hat sich in dem hier untersuchten Zusammenhang, wie auch frühere Teile dieser Arbeit gezeigt haben, in einem langsamen Prozess ergeben. Vorhandene Budgets für Integrationsprogramme, sprachwissenschaftliche Vorgaben über für ein unabhängiges Leben notwendige Sprachkenntnis, Abstimmungen mit bereits vorhandenen Integrationsanforderungen etwa im Bereich der Einbürgerung und nicht zuletzt ein Blick auf die Praxis der europäischen Nachbarn, haben zur Herausarbeitung bestimmter Niveaus geführt. Ähnlich wie etwa der niederländische Rechnungshof (Rekenkamer, 2000) in seinem Bericht keine wissenschaftliche Grundlage für das Verhältnis zwischen finanziertem Sprachkursumfang und den am Ende des Sprachkurses gestellten sprachlichen Anforderungen finden konnte, basiert auch der aktuell intensivierte Einsatz von Integrationsindikatoren kaum auf wissenschaftlichen Erkenntnissen über die komplexe Wechselwirkung einzelner Indikatoren auf den Integrationsprozess. Stattdessen liegt den Indikatoren meist eine angenommene Wirkungsanalyse, eine Ausrichtung an vermeintlichen Bedürfnissen der Aufnahmegesellschaft oder schlichtweg ein bestimmtes Allgemeinwissen und eine Orientierung daran, welche Indikatoren anderswo eingesetzt werden, zu Grunde.

Diese Schwierigkeit zeigt sich auch bei der Vorhersage zukünftiger Integrationschancen anhand von Indikatoren. So sollen die eingesetzten Indikatoren darüber entscheiden, ob und inwiefern sich ein Zuwanderer komplementär zu den Anforderungen des Arbeitsmarkts und dem dort bereits vorhandenen Angebot an Arbeitskräften verhalten würde und wie wahrscheinlich demnach eine Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen wäre. Darüber hinaus wäre abzuschätzen, welche Potenziale ein Zuwanderer beim Erwerb der Sprache des Aufnahmelandes sowie bei der sonstigen Anpassung an die dort geltenden Regeln und Handlungsabläufe mit sich bringt. Der niederländische Ökonom Coen Teulings (1995: 56) weist zu Recht auf die Schwierigkeit einer zuverlässigen Rivalitätsprognose bei der Zulassung von Neuzuwanderern hin. Solch eine Prognose ist deswegen schwierig, weil der Verlauf eines komplexen zukünftigen Prozesses anhand einiger weniger Eckdaten bzw. Indikatoren abgelesen werden soll. Da es sich bei der Integration von Zuwanderern um einen sehr vielschichtigen Prozess handelt, können jedoch leicht entscheidende Faktoren übersehen werden. Nichtsdestotrotz schlägt das deutsche Bundesinnenministerium für die Gruppe jüdischer Zuwanderer genau diesen Weg ein und macht in einem ersten Versuch eine positive „individuelle Integrationsprognose“ zu einer Zutrittsvoraussetzung. Einer ähnlichen politischen *Ratio* unterliegen Punktesysteme basierend auf Sprachtests, Höchstaltersregelungen oder bestimmten Bildungsniveaus. Das auf diese Weise operationalisierte und vereinfachte Verständnis von Integration soll im Folgenden kurz diskutiert werden.

Abschied vom Verständnis der Integration als Prozess?

Während Integration zumeist als ein Prozess begriffen wird, der sich etwa mit Blick auf verschiedene Aspekte (Kulturation, Platzierung, Interaktion, Identifizierung) oder unterschiedliche gesellschaftliche Teilbereiche (Politik, Recht, Bildung, etc.) beschreiben lässt und in seiner Qualität durch eine Reihe nicht unbedingt planbarer Faktoren beeinflusst wird, führen Reflexionen über Integration als im Rahmen einer Prognose vorhersehbares Phänomen zunächst zu einer Verengung des Integrationsbegriffs in der Form, dass nicht in das Prognosemodell integrierte oder integrierbare Faktoren (die jedoch auch Einfluss auf den Integrationsprozess nehmen können) vernachlässigt werden müssen. Da die Selektion von Zuwanderern nach Integrationsindikatoren darauf abzielt, die mit der Integration für den Zuwanderer selbst und für die Aufnahmegesellschaft verbundenen Risiken abzufangen, fokussieren die aktuellen Diskussionen vor allem auf das Humankapital des Zuwanderers. Anders als die Option der Qualifizierung von Zuwanderern im Rahmen staatlicher Programme steht bei der Selektion qualifizierter Zuwanderer damit weniger der Prozess einer allmählichen Integration im Vordergrund als vielmehr die Erwartung, dass bestimmte Gruppen von Zuwanderern aufgrund ihrer vorhandenen Qualifikationen direkt in den Arbeitsmarkt und andere gesellschaftliche Bereiche integriert werden (können).

Die Integration von Zuwanderern ist jedoch kein punktuelles Ereignis, sondern ein langfristiger Prozess, auf den eine Reihe von Akteuren und Faktoren Einfluss nehmen.[125] Integration ist demnach auch nicht leicht zu steuern, wie abschließend noch einmal an drei Beispielen verdeutlicht werden kann.

1) Zunächst einmal hat diese Arbeit gezeigt, dass die Aufstockung des Humankapitals von Zuwanderern durch die Einführung staatlich finanzierter und organisierter, obligatorischer Integrationsprogramme nicht zu den gewünschten Resultaten führt, sondern die Ergebnisse unter den politischen Erwartungen verbleiben. Insbesondere die niederländische Evaluation hat gezeigt, dass weniger die Qualität des staatlichen Engagements als die bereits vorhandenen Ausgangsqualifikationen entscheidend für die erzielten Integrationserfolge der Kursteilnehmer waren.

2) Der kanadische Staat hat versucht, durch die gezielte Anwerbung qualifizierter Zuwanderer Einfluss auf deren Arbeitsmarktintegration zu nehmen. Doch in den vergangenen Jahren ist das kanadische angebotsorientierte Anwerbeschema[126] aufgrund einer steigenden Arbeitslosigkeit unter Kanadas (qualifizierten) Zuwanderern vermehrt in die Kritik geraten (Reitz, 2003 und 2006; Schmidtke, 2005; Triadafilopoulos, 2006). Dabei konkurrieren durchaus eine ganze Reihe

---

[125] Dass diese Prozesse in anderen Zeitschienen ablaufen wie denen der Politik, haben unter anderem Rinus Penninx und Hans Vermeulen (1994) unterstrichen.

[126] Im Gegensatz zum nachfrageorientierten Anwerbeschema beschäftigt sich das angebotsorientierte Anwerbeschema nicht mit der Frage, welche Berufe und Qualifikationen im Aufnahmeland gebraucht werden, sondern vielmehr mit der Frage, welche guten Qualifikationen die Zuwanderer mitbringen.

von Erklärungsansätzen. Während Triadafilopoulos (2006) und auch Schmidtke (2005) die Arbeitslosigkeit unter qualifizierten Zuwanderern vor allem einer unzureichenden Anerkennung ausländischer Diplome in Kanada geschuldet sehen, diskutiert Jeffrey Reitz (2006) auch andere mögliche, wenig politikspezifische Ursachen für den sinkenden Arbeitsmarkterfolg von Zuwanderern in Kanada. Reitz betont, dass es unter allen neu in den Arbeitsmarkt strömenden Personen in den vergangenen Jahren zu einem Absinken in der Beschäftigung gekommen sei und es sich somit um kein Zuwanderer-spezifisches Phänomen handele. Außerdem beobachtet Reitz, dass es auf dem kanadischen Arbeitsmarkt zu einem verstärkten „credentialism", d.h. einer Vergabe von Jobs über bereits bestehende Beziehungen und Empfehlungsschreiben gekommen sei und Zuwanderer sich vermehrt einer ethnischen Ökonomie zugewandt hätten. Schließlich betont Reitz zwar, dass sowohl die Bildungsabschlüsse als auch die ausländischen Berufserfahrungen von Zuwanderern in Kanada in den vergangenen Jahren an Wertschätzung verloren hätten, weist jedoch auch darauf hin, dass der Umschwung zu einer wissensbasierten Wirtschaft in Kanada insgesamt zu einer stärkeren Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt beigetragen habe. Ohne den kanadischen Fall hier vertiefen zu wollen, ist damit die Gefahr beschrieben, ge- wie misslingende Integration einseitig politischer Steuerung zuzuschreiben und damit den komplexen Integrationsprozess unzulässig zu verkürzen (s.a. Baringhorst/Schönwälder/Hunger, 2006).

3) Die Problematik der Annahme einer Monokausalität von Qualifikation und Integration zeigt exemplarisch auch die Studie von Guillermina Jasso und Mark Rosenzweig (1995). Die Autoren wenden sich gegen die weit verbreitete Annahme, dass aufgrund ihrer beruflichen Qualifikationen selektierte Zuwanderer zu produktiveren Amerikanern würden als Zuwanderer, denen eine Einreise in die USA aufgrund von Familienzusammenführung gestattet wurde.[127] Zu diesem Zweck vergleichen Jasso und Rosenzweig die Nachhaltigkeit der sozioökonomischen Integration von Familien- und Arbeitsmigranten in den USA. Die Autoren verwenden dabei die bei der Einwanderung aufgenommenen Daten der 1977 in die USA eingewanderten Kohorten von Familien- und Arbeitsmigranten, sowie die bei deren Einbürgerung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre erneut aufgenommenen Daten. Anhand dieser verschiedenen Datensätze wurden die Qualifikationen und die Arbeitsmarktintegration der Migranten verglichen, die im Jahr 1977 ihren Aufenthaltstitel entweder durch Heirat oder durch Arbeit erhalten hatten.
Jasso und Rosenzweig stellten fest, dass sich der erwartete Unterschied zwischen beiden Kategorien von Zuwanderern über die Jahre deutlich verringert.

[127] Von ihrer Anlage her widerspricht diese Studie zudem der weit verbreiteten Meinung (s.a. Reitz, 2003), dass die Integration von Zuwanderern in Kanada besser gelungen sei als in den USA, weil Kanada eine Selektion anhand der Qualifizierung der Zuwanderer vorgenommen hätte, während die US-Einwanderung stark durch einen in dieser Hinsicht unkontrollierten Familiennachzug geprägt gewesen sei.

Der nach einer Aufenthaltsdauer von etwa zehn Jahren verringerte Unterschied ergibt sich damit sowohl durch den höheren Grad an beruflicher Dequalifizierung unter Arbeitsmigranten, wie durch berufliche Aufwertung unter Familienmigranten (Jasso/Rosenzweig, 1995: 85). Als Ursache für den sich verbessernden Integrationsverlauf von Familienmigranten sehen die Autoren die Effektivität familiärer Netzwerke zur Vermittlung von ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital und die Langfristigkeit eines individuellen Familienmigrationsprojektes. Im Gegensatz dazu seien Arbeitsmigranten oftmals aus kurzfristigen Produktivitätsgesichtspunkten eingewandert. Darüber hinaus nehmen die Autoren an, dass einheimische, für den Unterhalt ausländischer Ehepartner aufkommende U.S.-Bürger besonders erfolgreich bei der Suche nach langfristigen Erfolgsmöglichkeiten sind (Jasso/Rosenzweig, 1995: 85).

Dieses eher positive Ergebnis einer nachhaltigeren Integration von Familienmigranten wurde in den in Europa geführten politischen Diskussionen um eine Ablösung der (unqualifizierten) Familienmigration durch qualifizierte Arbeitsmigranten nicht berücksichtigt. In dieser Hinsicht ist das politische Interesse an der Integration von Neuzuwanderern ebenso kurzlebig wie das von Jasso und Rosenzweig dargestellte wirtschaftliche Interesse. Integrationsperspektiven von 13 bis 17 Jahren, wie von den beiden Autoren untersucht, laufen damit sowohl der politischen als auch der wirtschaftlichen Rationalität zuwider. Diesbezüglich merkt Michael Bommes (2006: 76) an, dass durch die Einführung der Integrationskurse in Deutschland und die damit kommunizierte staatliche Zuständigkeit für Integration eine eigentlich alltägliche und „profane Aufgabenstellung damit befasster diversifizierter Organisationen […] in den Focus politischer Aufmerksamkeit gerät und in den Sog der Konjunkturen politisch öffentlicher Auseinandersetzungen, deren zeitlichen Rhythmen sie nicht gewachsen ist."

Zusammenfassend für dieses Kapitel lässt sich demnach festhalten, dass unter den drei hier verglichenen Ländern in dem hier untersuchten Zeitraum insbesondere die Niederlande die Idee eines radikalen Paradigmenwechsels in der Integrationspolitik von einer staatlichen Integrationsförderung zur notwendigen privaten Humankapitalinvestition verfolgt haben. Doch auch Deutschland hat, zunächst nur für die speziellen Gruppen der Spätaussiedler und jüdischen Zuwanderer, dann auch für die Familienmigranten, damit begonnen, Zuwanderer bei der Einreise aufgrund bereits vorhandener Sprachkenntnisse zu selektieren; und auch in Frankreich ist der Ansatz für solch einen Strategiewechsel zu beobachten.

Ein Paradigmenwechsel wie Hall (1993) ihn definiert, bei dem das Paradigma ‚der Staat ist zuständig für Integrationsförderung' durch das Paradigma ‚Integration i.S. von Spracherwerb und verbesserter Kenntnis der Aufnahmegesellschaft ist eine private, vom Zuwanderer selbst zu tätigende Humankapitalinvestition' ersetzt würde, ist derzeit jedoch in keinem der Länder vollständig vollzogen. Allerdings gilt die Strategie einer selektiven Einwanderungspolitik, die Zuwanderern mit bestimmten Qualifikationen eine Einreiseerlaubnis erteilt, in allen drei Ländern als erstrebenswert. Wie jedoch das letzte Unterkapitel ge-

zeigt hat, ist die Effektivität einer immigrations- oder integrationspolitischen Strategie nur schwer vorhersagbar, da Integrationsprozesse über sehr lange Zeiträume stattfinden und zu teilweise überraschenden Ergebnissen führen können. Deutlich wurde auch, dass die Integration von Zuwanderern von vielen nichtstaatlichen Faktoren abhängt, so dass der unter Rita Verdonk (VVD) angestrebte Rückzug des niederländischen Staates aus der Integrationsförderung (nicht jedoch aus der generellen politischen Steuerung von Integration) auch als Eingeständnis in diese Richtung interpretiert werden kann.

Zwischenfazit zu Teil III

Ziel dieses dritten, analytischen Teils war die Herausarbeitung der strukturellen Ursachen des Attraktivitätsgewinns von Integrationsprogrammen nach niederländischem Vorbild in verschiedenen europäischen Ländern sowie auf europäischer Ebene seit dem Ende der 1990er Jahre (Kapitel 6) sowie die Behandlung der Frage, warum das niederländische Integrationsprogramm zu einem Zeitpunkt, da es europaweit als Vorbild gehandelt wurde, abgeschafft werden sollte. Erklärt wurde diese zunächst überraschende Beobachtung durch die sich aus der Verwaltbarmachung von Integration ergebenden Schwierigkeiten, insbesondere die Diskrepanz zwischen einer praktisch beschränkten Leistungsfähigkeit der Programme einerseits und ihrer politisch und gesellschaftlich gewünschten Effektivität andererseits. So haben die Evaluationen insbesondere des niederländischen Programms deutlich die Grenzen der politischen Steuerungsfähigkeit im Bereich der individuellen Integration (hier: Sprache, Gesellschaftskunde und letztendlich Integration in den Arbeitsmarkt) aufgezeigt. Die nur begrenzte Effektivität einer Strategie der Qualifizierung von sich bereits im Aufnahmeland befindlichen Zuwanderern hat schließlich im Rahmen einer Suche nach integrationspolitischen Alternativen die Selektion bereits qualifizierter Zuwanderer in ihren Herkunftsländern, sowie den Rückzug des Staates auch aus der inländischen Integrationsförderung und damit die Überantwortung des Erwerbs integrationsrelevanter Grundkenntnisse auf den Zuwanderer selbst als mögliche Strategien erscheinen lassen.

Peter Hall (1993) zufolge ist damit ein integrationspolitischer Paradigmenwechsel in der Form eingeläutet, dass der Staat zwar integrationspolitische Vorgaben über die vom Zuwanderer zu erreichenden Integrationskriterien liefert, sich jedoch nicht mehr grundsätzlich dafür verantwortlich fühlt, den individuellen Neuzuwanderer in dieser Hinsicht zu unterstützen. Für Aufnahmeländer scheint dieser Weg zunächst attraktiv zu sein, da die Kosten für eine Qualifizierung der Zuwanderer entfallen, bzw. privatisiert oder in die Entsendeländer externalisiert werden können. Trotz dieser scheinbaren Überlegenheit der Selektionsoption bleiben die im Kapitel 8 kurz angerissenen Fragen zur Effektivität dieser Strategie offen. So haben Studien aus den klassischen Einwanderungsländern Kanada und USA gezeigt, dass qualifizierte Zuwanderer nicht per se problemlos in den Arbeitsmarkt integriert werden und sich in langfristiger Perspektive die familiäre Unterstützung im Fall der Familienmigranten durchaus positiv

auf deren Arbeitsmarktintegration auswirken kann. Zudem steht zu vermuten, dass zwischen Qualifizierungs- und Selektionsoption ein höheres Maß an Komplementarität besteht als es die verkürzende Gegenüberstellung suggeriert. So sind der Selektionsstrategie institutionelle Grenzen gesetzt, die exemplarisch an der quantitativ bedeutenden Form der Familienmigration deutlich werden. Diese Migrationsform ist durch nationale, internationale und supranationale Abkommen von weitgehenden Interventionen eines Nationalstaates gesichert. Wirkungsvoller und komplikationsfreier erscheint der Einsatz der Selektionsstrategie und die Umsetzung „individueller Integrationsprognosen“ für die Gruppe der Arbeitsmigranten, der allerdings derzeit nur sehr eingeschränkt Zugang nach Europa ermöglicht wird.

Schlussdiskussion: Dynamiken von Integrationspolitik in Deutschland, den Niederlanden und Frankreich

Ziel dieser Arbeit war die Beschreibung und vergleichende Analyse der Genese, Implementierung und strategischen Fortentwicklung staatlicher Integrationspolitiken für Neuzuwanderer in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Dabei konnte deutlich gemacht werden, dass länderübergreifend mit der Einführung von Integrationsprogrammen für Neuzuwanderer das Paradigma ‚Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates' an Bedeutung gewonnen hat: Mit der Einführung von Integrationsprogrammen ist der Staat in allen drei Ländern zu einem Hauptakteur der Integrationsförderung geworden, der Integrationsmaßnahmen nicht nur finanziert, sondern auch konzipiert und implementiert. Gleichzeitig läutet die in den Niederlanden an diese Phase expandierender staatlicher Integrationstätigkeit anschließende Radikalumkehr zu einer weitgehenden Privatisierung der Integrationsförderung ein neues Kapitel ein, welches das bisher gültige Paradigma in Frage stellt (Hall, 1993). Abschließend sollen diese Dynamiken von Integrationspolitik, d.h. das zunächst verstärkte staatliche Eingreifen bei der Förderung von Integration sowie der von der vorherigen Regierung Balkenende eingeleitete Ausstieg des Staates aus der Integrationsförderung zusammenfassend untersucht werden. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf dem Vergleich zwischen den drei Ländern und den in dieser Arbeit gelieferten Erklärungen dafür, dass zwar alle drei Länder Integrationsprogramme für Neuzuwanderer eingeführt haben, derzeit jedoch nur die Niederlande und Deutschland intensiv nach integrationspolitischen Alternativen suchen, während Frankreich mit einem Gesetzentwurf lediglich einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen hat.

Mit Blick auf die eingangs vorgestellte Konkordanzmethode nach Mill (1890), ist für Vergleiche, bei denen das zu untersuchende Phänomen in allen Vergleichsfällen auftritt, nach ebenfalls in allen Vergleichsfällen auftretenden Ursachen zu suchen. Im Gegensatz dazu ist bei Vergleichen, in denen das zu untersuchende Phänomen nicht in allen Vergleichsfällen auftritt, nach Kausalfaktoren zu suchen, die nur zusammen mit dem Phänomen auftreten.

Hinsichtlich des in allen drei Vergleichsfällen auftretenden Phänomens der Einführung von Integrationsprogrammen in Form obligatorischer Sprach- und Gesellschaftskundekurse für Neuzuwanderer hat **der erste Teil dieser Arbeit** eine Reihe von Gemeinsamkeiten bezüglich der Ausgangssituation, vor der diese Fördermaßnahmen geschaffen wurden, aufgezeigt. So handelt es sich bei allen drei Ländern um umfassende Wohlfahrtsstaaten, die vor allem mit einer (wenn nicht unqualifizierten, so zumindest nicht aufgrund ihrer Qualifikationen ausgesuchten) Migration im Rahmen des Familiennachzugs konfrontiert sind. Zum Ende der 1990er Jahre bestimmen in allen drei hier verglichenen Ländern Diskussionen über die Krise und notwendige Reformen des Wohlfahrtsstaates

die öffentliche Wahrnehmung und insbesondere die unzureichende wirtschaftliche Integration von Zuwanderern wird bemängelt. Verantwortlich gemacht für diese Situation wird, neben den Zuwanderern und der Aufnahmegesellschaft, vor allem die bisherige Integrationspolitik. Das Aufeinandertreffen dieser drei Kausalitäten (Wahrnehmung einer Krise des Wohlfahrtsstaates, der Integration und der Integrationspolitik) war letztendlich ein entscheidender Faktor für die Entstehung der Programme, zu dem es in allen drei der hier untersuchten Länder gekommen ist.

Damit ist durch den ersten Teil der Arbeit auch deutlich geworden, dass Integrationspolitik nicht als externes, von anderen politischen Entwicklungen weitgehend abgekoppeltes Geschehen zu verstehen ist. Ohne die Einbeziehung allgemeiner, nicht auf die Zielgruppe der Zuwanderer beschränkter Reformen und Entwicklungen im Bereich des Wohlfahrtsstaats greift jede Analyse im Bereich der Integrationspolitik zu kurz. In Europa sind es vor allem die von Esping-Andersen (1993) als skandinavisch-sozialdemokratisch bzw. kontinentaleuropäisch-konservativ bezeichneten Länder, die sich zur Einführung staatlicher Integrationsprogramme entschlossen haben. Hauptziel der Integrationsprogramme ist demnach eine effizientere Integrationsförderung, die das Humankapital von Zuwanderern steigern und so deren schnellere Integration in den Arbeitsmarkt erlauben soll. Aber die Einführung der Integrationsprogramme nach niederländischem Vorbild, die ja durchaus einen Gewinn an Kontrolle über den Integrationsprozess versprachen, sollte auch helfen, in der öffentlichen Kommunikation die Handlungsfähigkeit des Staates in Bezug auf die schwierige Aufgabe der Integration von Zuwanderern zu betonen.

Damit sind die Perzeption einer synchronen Krise der Integration, der Integrationspolitik und des Wohlfahrtsstaates, die das Humankapital der Zuwanderer in den Mittelpunkt rückt, sowie die Kommunikation einer wiederhergestellten staatlichen Handlungsfähigkeit im Bereich der Integration von Zuwanderern Kausalfaktoren, die in allen drei hier verglichenen Ländern eine Rolle gespielt haben und damit als ursächlich für die Entstehung der Integrationsprogramme gelten können.

Der **zweite Teil dieser Arbeit**, der sich mit der näheren Ausgestaltung und Umsetzung der Programme in den drei Ländern beschäftigt, hat dann gezeigt, dass in Deutschland die Schaffung und in Frankreich und den Niederlanden der weitere Ausbau der Programme mit einer stärkeren Einflussnahme von ‚law-and-order Ministerien' auf die Integrationspolitik einhergegangen ist. So wurde in den Niederlanden 2002 die ganze Ministerialabteilung für Integrationsförderung (DCIM) vom Innenministerium zum als restriktiver geltenden Justizministerium verschoben. In Frankreich hat mit der Ankündigung des Integrationsvertrags im Oktober 2002 der Einfluss des Innenministeriums zu Lasten des Sozialministeriums zugenommen und in Deutschland war dieser wachsende Einfluss des In-

nenministeriums seit der Schaffung des BAMF im Jahr 2003 zu beobachten.[128] Diese Veränderung des „locus of authority" (Hall, 1993) zeigt, dass eine andere Gruppe von Akteuren und damit ein anderes Verständnis von Integrationspolitik an Einfluss gewonnen hat: Während Integrationspolitik in den Händen der Sozialministerien (bzw. des niederländischen Innenministeriums) vor allem als eine Frage der Förderung von Migranten verstanden wurde, gehen die ‚law-and-order Ministerien', die auch über die Einwanderung neuer Zuwanderer entscheiden, vielmehr davon aus, dass es sich bei Integration um eine vom Zuwanderer zu erbringende und zu erwartende Leistung handelt, deren Einforderung etwa durch die Koppelung an einen zu gewährenden Aufenthaltstitel geknüpft werden kann.

Diese Verschiebung der Definitionsmacht in Integrationsfragen kann in allen drei Ländern beobachtet werden und deshalb als ursächlich, zwar nicht für die Schaffung der Integrationsprogramme selbst, aber doch für ihre progressive Verknüpfung mit Fragen der Einwanderungskontrolle (zunächst im Rahmen der eingesetzten Sanktionen, dann im Rahmen des Strategiewechsels) gelten. Darüber hinaus ist im zweiten Teil der Arbeit auch deutlich geworden, dass eine Orientierung an der Politik der europäischen Nachbarn für Deutschland und teilweise auch für Frankreich bei der Schaffung und Ausgestaltung der Programme in ihrer heutigen Form eine Rolle gespielt hat. Da die Niederlande in diesem Fall jedoch selbst der Vorreiter waren und sich demnach nicht an einem anderen Land orientiert haben, kann im Rahmen dieses Vergleichs streng genommen keine in allen Fällen auftretende Kausalität festgestellt werden.

Der **dritte Teil der Arbeit** hat sich dann mit teils divergenten Entwicklungen in den drei Ländern befasst, nämlich mit den Evaluationen der Integrationsprogramme und den jeweiligen Reaktionen auf diese Evaluationen, sowie mit der Suche nach integrationspolitischen Alternativen in den Bereichen Selektion bei der Einwanderung und Rückzug des Staates aus der inländischen Integrationsförderung. Insgesamt hat dieser Teil gezeigt, dass die Niederlande und Deutschland durchaus auch über diesen 3-Länder-Vergleich hinaus in Europa ‚Trendsetter' bei der Verknüpfung von Integration und Einwanderung waren. Für Frankreich hingegen waren diese Fragen oftmals weniger relevant. So haben bisher nur die Niederlande und Deutschland Sprachtests in den Herkunftsländern der Zuwanderer eingeführt, während in Frankreich lediglich ein erster, regierungsinterner Gesetzentwurf vorliegt, der eng mit dem Namen Nicolas Sarkozy verbunden und dessen Zukunft derzeit noch ungewiss ist.

Drei Aspekte scheinen für diese unterschiedlichen Dynamiken von besonderer Bedeutung zu sein:
1) Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die öffentliche Problemperzeption einen wichtigen Impuls für politische Reformanstrengungen darstellen kann. Die Entwicklungen in den Niederlanden und in Frankreich sind diesbe-

[128] In der Tat waren einige wichtige organisationelle Veränderungen wie die Schaffung des BAMF dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes vorweggegriffen worden.

züglich instruktiv. Während in Frankreich die durchgeführten Evaluationen auch in Fachkreisen kaum diskutiert und von der französischen Öffentlichkeit nicht wahrgenommen wurden, war die ausführliche öffentliche Diskussion über Erfolge und vor allem Misserfolge des niederländischen Integrationsprogramms eine Bedingung für die niederländischen Radikalreformen im Bereich der Integrationspolitik. In Deutschland hat die Evaluation der Integrationskurse einen gewissen Reformdruck ausgelöst, der jedoch bereits in Teilen durch das Änderungsgesetz abgefangen werden konnte. In Frankreich hingegen ist solch ein Reformdruck aufgrund einer fehlenden Öffentlichkeit bisher nicht entstanden. Diese Beobachtungen decken sich zunächst nicht mit den früheren Analysen Virginie Guiraudons (1997; 1999) für die 1980er und 1990er Jahre, bei denen sie eine besonders starke Politisierung des Migrationsthemas in Frankreich und Deutschland festgestellt und gerade für die Niederlande die Ausgestaltung von Einwanderungspolitik durch Eliten, hinter verschlossenen Türen beobachtet hatte.

Doch die Entstehung und Weiterentwicklung der Integrationspolitik für Neuzuwanderer in den drei Ländern in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zeigt ein anderes Bild: Insbesondere in den Niederlanden und in Deutschland ist es zu einer starken Politisierung der Programme, ihrer Evaluationen und Effizienz gekommen, während die seit 1998/1999 existierende französische Maßnahme kaum öffentliche Beachtung fand. Auch schlechte Evaluationsergebnisse wurden in Frankreich nicht von der Presse aufgegriffen. In Frankreich wurde zwar über Integration diskutiert, allerdings kamen nur ‚große Themen' zur Sprache, nicht aber ‚kleine Maßnahmen'. Damit stellt sich die Frage, warum Integrationsprogramme in den Niederlanden und auch in Deutschland zu einem wichtigen Thema geworden sind, in Frankreich aber nicht? Der Wechsel in den Niederlanden von einem Land, das auf Einwanderungsfragen mit Konsens und dem Ziel der Toleranz reagiert, zu einem Land, in dem politische Entrepreneurs wie Pim Fortuyn mit gezielten Tabubrüchen von den Wählern geschätzt werden[129], ist bereits hinreichend beschrieben worden. Damit lässt sich, der These Guiraudons folgend, erklären, wie es zu einer deutlich restriktiveren Ausgestaltung der niederländischen Integrationspolitik kommen konnte. In Deutschland hat der Themenbereich der Einwanderung im hier beobachteten Zeitraum seit Beginn der 1990er Jahre immer wieder ein breites öffentliches Interesse geweckt und auch die von der damaligen rot-grünen Bundesregierung als „Paradigmenwechsel in der Integrationsförderung" angekündigte Einführung von Integrationskursen wurde dementsprechend interessiert verfolgt. In Frankreich hingegen war der *Contrat d'Accueil et d'Intégration* zum einen nur Teil einer durchaus umfassenderen, durch Nicolas Sarkozy eingeleiteten immigrations- und integrationspolitischen Reform, deren Bestrebungen nach einer

[129] Einer Umfrage zufolge unterstützten 19% der niederländischen Bevölkerung den abstrusen Vorschlag Geert Wilders´ (*Partij voor de Vrijheid*; Partei für die Freiheit) den Koran in den Niederlanden sowohl in Privathaushalten als auch in Moscheen zu verbieten und dessen Besitz strafbar zu machen (siehe eine Umfrage von Maurice de Hond unter 1000 Niederländern, publiziert unter: www.peil.nl).

„immigration choisie“ weitaus größere Debatten auslösten als die obligatorische Nachqualifizierung bereits eingereister Zuwanderer. Darüber hinaus spielt jedoch ein weiterer Faktor eine wichtige Rolle.

2) Die Tatsache, dass Sprachkenntnisse die *conditio sine qua non* einer erfolgreichen Integration sind, gehört mittlerweile zu den meist gebrauchtesten Allgemeinplätzen politischer Diskussionen. Insofern kann es kaum überraschen, dass der bereits bei der Einreise vorhandene Sprachstand der Zuwandererpopulation über die Dringlichkeit der Bearbeitung von Sprache als politischem Thema entscheidet. Frankreich unterscheidet sich dabei maßgeblich von Deutschland und den Niederlanden, zeichnet sich doch dessen Zuwandererpopulation im hohen Maße durch Sprachkenntnisse aus (vgl. Kapitel 7.B.). So wurden im Jahr 2005 etwa 66% der legalen Neuzuwanderer in Frankreich kurz nach der Einreise als frankofon eingestuft. Interessant ist allerdings, dass vor der Schaffung der *Plate-Forme d'Accueil* der Bedarf deutlich überschätzt worden war. So ging man davon aus, dass nur etwa 30% der Neuzuwanderer frankofon wären. Es darf also darüber spekuliert worden, ob die Schaffung der Maßnahme in Frankreich auch bei einer korrekten Prognose erfolgt wäre. In den Niederlanden verfügte lediglich ein Viertel der Neuzuwanderer über ein Sprachniveau oberhalb des NT2-Niveaus 0, in Deutschland gaben bei einer Befragung 37% der Neuzuwanderer an, bei ihrer Einreise über Deutschkenntnisse verfügt zu haben. Besonders oft machten Spätaussiedler und ihre Familienangehörigen, die nach der aktuellen Gesetzlage bei ihrer Einreise zum Nachweis von Deutschkenntnissen verpflichtet sind, diese Angabe. Die niederländische ‚Vorreiterrolle' hinsichtlich der Einführung obligatorischer Qualifizierungsmaßnahmen und der Verlagerung der Integrationstests in die Herkunftsländer erscheint auch aus dieser Perspektive nachvollziehbar: hier spricht der geringste Prozentsatz an Neuzuwanderern bereits bei der Einreise die Sprache des Aufnahmelandes.

3) Die (schlechten) Erfahrungen zum Zeitpunkt t-0 haben in den Niederlanden einen Prozess des „social learning“ (Hall, 1993: 277-281; vgl. de Maillard, 2004; Muller/Surel, 1998: 127-130) angestoßen. Hauptresultat dieses Lernprozesses waren die von einer interministeriellen Arbeitsgruppe (IBO) erarbeiteten Policy-Szenarien, die, aufgegriffen von den Regierungen Balkenende II und III und deren liberalkonservativer Ministerin für Ausländerangelegenheiten und Integration, Rita Verdonk, in der Radikalvariante des Ausstiegs des Staates aus der Integrationsförderung mündeten. In Deutschland lässt sich die Bestrebung nach einer stärker selektionsorientierten Einwanderung hierdurch nicht erklären. Auch kann in Deutschland, anders als etwa in Frankreich oder den Niederlanden, solch ein geplanter Strategiewechsel nicht mit dem Namen eines Politikers als politischem Entrepreneur in Verbindung gebracht werden, denn die fast vierjährigen Verhandlungen über das Zuwanderungsgesetz haben einen weitgehenden integrationspolitischen Konsens zwischen den Parteien geschaffen, der nun auch in der großen Koalition etwa im Rahmen des Änderungsgesetzes fortgeführt wird. Vielmehr scheint die Idee einer verstärkten, sprachbasierten Selek-

tion von Zuwanderern zumindest unter den zwei großen Regierungsparteien deshalb konsensfähig zu sein, weil die Einforderung von Sprachkenntnissen etwa bei Einreise oder Erteilung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis in Deutschland keine neue Erfindung der letzten Monate oder Jahre ist (vgl. Kapitel 8.A.). Bisher beschränkte sich diese Einforderung von Sprachkenntnissen bei der Einreise zwar auf die Zuwanderergruppen der Spätaussiedler und der jüdischen Zuwanderer, deren Einwanderung weniger an internationale Verträge und europäische Richtlinien gebunden ist als die der Familienmigranten und die in gewisser Weise als Projektionsfläche einer zukünftigen Einwanderungspolitik dienen. Die Einführung eines Integrationstests im Herkunftsland durch die Niederlande im März 2006 bedeutete jedoch für Deutschland den ‚Startschuss' für die Ausdehnung einer bereits seit mehreren Jahren angewandten Praxis auf die Kategorie der Familienmigranten. Seit September 2007 müssen Familienmigranten nun vor ihrer Einreise nach Deutschland Sprachkenntnisse auf dem Niveau A1 nachweisen.

In Frankreich haben bisherige Erfahrungen zunächst insofern eine Rolle gespielt, dass durch die Einführung der neuen Integrationsfördermaßnahmen zum Ende der 1990er Jahre festgestellt werden konnte, dass die frankofone Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonien trotz gegenteiliger Annahmen ungebrochen hoch ist und der Spracherwerb unter Zuwanderern demnach nicht zu den vorrangigen Aufgaben des französischen Staates gezählt werden muss. So haben auch die ohnehin begrenzten Daten über die Effektivität der dortigen Fördermaßnahmen keine Rolle für die stärkere Berücksichtigung einer Strategie der Selektion gespielt. Wichtiger war und ist hier die Argumentation und das Engagement Nicolas Sarkozys, der die nun dominierende Familienmigration durch eine qualifizierte Arbeitsmigration ersetzen möchte.[130] Einen Teil seiner Ideen gewinnt Nicolas Sarkozy dabei auf der europäischen Ebene, wo der französische und der deutsche Innenminister in Migrations- und Integrationsfragen eng zusammenarbeiten.[131]

Keine erkennbare Rolle gespielt für die hier beobachteten Dynamiken von Integrationspolitik haben die eingangs vorgestellten nationalen Integrationsmodelle. Das heißt, die Entstehung der französischen Fördermaßnahme lässt sich nicht durch das Modell der Assimilation oder des Republikanismus´ erklären, genauso wenig wie das niederländische *inburgeringsprogramma* ein Resultat des niederländischen Multikulturalismus ist. Sollten die Modelle eine Rolle gespielt haben, dann höchstens in den Augen der Kritiker als Inbegriff einer bis dato unzureichenden oder falschen Integrationspolitik, die es zu korrigieren galt. Darüber hinaus spielen in der heutigen politischen Rhetorik weniger die Gegensätze zu anderen europäischen Mitgliedsstaaten als vielmehr die Betonung von Gemein-

---

[130] In einer Artikel von Constance Baudry erschienen in Le Monde vom 11. Dezember 2006 unter dem Titel « Nicolas Sarkozy propose de créer un ministère de l'immigration » wird der derzeitige französische Innenminister mit dem Ausspruch zitiert die Arbeitsmigration von derzeit 7% auf 50% steigern zu wollen.

[131] Im Bereich der Einwanderung stellten etwa beide Innenminister Ende 2006 den Entwurf für das Einwanderungsschema der „zirkulären Migration" vor.

samkeiten eine Rolle. Auch in der Integrationspolitik ist ein sich auf der Ebene des ‚soft law' bewegender Prozess zu beobachten, der durch innereuropäische Vergleiche und die Hervorhebung bestimmter Vorbilder („good practice") auf die Betonung und Schaffung von Gemeinsamkeiten abzielt.

Damit lässt sich nun abschließend zwar eine Konvergenz zwischen den drei Ländern hinsichtlich der übergeordneten Präferenz für qualifiziertere Zuwanderer und auch hinsichtlich des zunächst gültigen Paradigmas ‚Integrationsförderung ist eine Aufgabe des Staates' feststellen. Unterschiede sind jedoch zu beobachten mit Blick auf den in den Niederlanden eingeläuteten Paradigmenwechsel einer Privatisierung der Integrationsförderung. In Deutschland und Frankreich wurde zwar ein großes Interesse für den indirekten Rückzug aus der Integrationsförderung durch die Ausweitung von Selektion bei der Einreise deutlich, allerdings ist in diesen beiden Ländern derzeit kein Rückzug des Staates aus der inländischen Integrationsförderung zu erkennen. Demnach ist festzustellen, dass in den vergangenen Jahren in den Niederlanden die größten Veränderungen sowohl im Diskurs als auch in der Praxis stattgefunden haben. In Deutschland hat sich bisher insbesondere der Diskurs mit der bisherigen Betonung einer staatlichen Zuständigkeit verändert. Begleitet wurde diese Veränderung durch einen Umbau der bereits existierenden Integrationslandschaft. In Frankreich, so lässt sich wohl abschließend festhalten, waren die bisherigen Veränderungen am geringsten, obwohl es zu einer institutionellen Umstrukturierung kam. Allerdings kann die Wahl Nicolas Sarkozys zum Präsidenten und dessen Ambitionen für einen „Schulterschluss" mit den (nord-)europäischen Nachbarn bei einer restriktiven Einwanderungspolitik durchaus einen Wendepunkt bedeuten.

Diese Arbeit hat gezeigt, dass alle drei Länder zunächst Integrationsprogramme eingeführt haben, um die Integration von Zuwanderern durch staatliche Hilfe zu fördern. Da diese staatliche Förderung der Integration jedoch insbesondere bei gering qualifizierten Zuwanderern langwierig und nicht immer erfolgreich ist, streben alle drei hier untersuchten Länder den Einbau einer zusätzlichen „Sicherheit" bei der Förderung der Integration in Form einer Selektion bereits qualifizierter Zuwanderer an. Dass es sich hierbei, ähnlich wie bei der Einführung von Integrationsprogrammen, um eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme handelt, ist offensichtlich. Dass mit Integrationstests Integrationsprobleme nicht dauerhaft gelöst werden können, steht jedoch auch außer Frage. Integration ist ein intergenerationeller Prozess, der unter anderem nur dann gelingen kann, wenn Zuwanderer eine reelle Chance zum gesellschaftlichen Aufstieg haben, diese für sich erkennen (d.h. nicht von Barrieren in den Köpfen davon abgehalten werden) und sie tatsächlich ergreifen.

Bibliografie

ADRI, Pressedossier zur Integrationspolitik, 2002-2003.
ADRI (1999), Guide pratique de l'intégration, Paris.
Alba, Richard/Nee, Victor (2004), Assimilation und Einwanderung in den USA, in: Klaus J. Bade/Michael Bommes (Hrsg.), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche, IMIS-Beiträge 23, S. 21-39.
Alt, Jörg/Cyrus, Norbert (2002), Illegale Migration in Deutschland: Ansätze für eine menschenrechtlich orientierte Migrationspolitik, in: Klaus J. Bade/Rainer Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/Main, S. 141-162.
Amersfoort, Hans van/Niekerk, Mies van (2003), Einwanderung als koloniales Erbe: Akzeptanz, Nichtakzeptanz und Integration in den Niederlanden, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft Nr. 22, S. 135-160.
Anderson, Benedict (1983), Imagined Communities. Reflections on the origin and spread of nationalism, London/New York.
Angenendt, Steffen (2002), Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000-2001, in: Klaus J.Bade/Rainer Münz (Hrsg.) Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York, S. 31-59.
Bade, Klaus J. (2000), Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart, München, Beck.
Bade, Klaus J. (2005), Nachholende Integrationspolitik, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 7, S. 217-222.
Bade, Klaus J. (2006), Die Trias der Integrationspolitik: Präventive, begleitende und nachholende Integrationspolitik, in: Kulturpolitische Mitteilungen, I/2006 (Februar/März 2006).
Bade, Klaus J./Bommes, Michael (2000), Migration und politische Kultur im „Nicht-Einwanderungsland“, in: Bade, Klaus/Münz, Rainer (Hrsg.), Migrationsreport 2000, Frankfurt/Main, S. 163-204.
Bade, Klaus J./Bommes, Michael (2004), Einleitung: Integrationspotentiale in modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland, in: Bade, Klaus J./Bommes, Michael et al. (Hrsg.), Migrationsreport 2004, Frankfurt/Main, S. 11-42.
Bade, Klaus/Oltmer, Jochen (1999), Aussiedler: deutsche Einwanderer aus Osteuropa, Osnabrück.
Bade, Klaus/Oltmer, Jochen (2004), Normalfall Migration: Deutschland im 20. und frühen 21. Jahrhundert, Bundeszentrale für politische Bildung, Zeitbilder Bd. 15, Bonn.
Baringhorst, Sigrid (2003), Australia – The Lucky Country? Multikulturalismus und Migrationspolitik im Zeichen neokonservativer Reformen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament, B 26, S. 12-18.

Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (2006), Staat und Integration: Forschungsperspektiven zur politischen Intervention in Integrationsprozessen von MigrantInnen, in: selbige (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, S. 9-26.

Bauböck, Rainer (1998), International Migration and Liberal Democracies: The Challenge of Integration, 3rd International Metropolis Conference, Zichron Yaakov, Israel, siehe: http://international.metropolis.net/events/Israel/papers/Baubock.html

Becker, Gary (1992), Eintrittspreise für Immigranten. Plädoyer für einen moderaten Liberalismus in der Einwanderungspolitik, in: Neue Züricher Zeitung, 31. Oktober 1992, S.41.

Bendel, Petra (2006), Herausforderungen der EU-Migrationspolitik nach der Osterweiterung, in: Roland Sturm/Heinrich Pehle (Hrsg.), Die neue Europäische Union: Die Osterweiterung und ihre Folgen, S. 145-163.

Birg, Herwig (2002), Auswirkungen und Kosten der Zuwanderung nach Deutschland (Gutachten im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums des Innern). Bielefeld: Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld (IBS-Materalien 29).

Birg, Herwig (2003), Migrationsdiskurse in Deutschland zwischen Politik, Propaganda und Wissenschaft, Eröffnungsreferat zur Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie, Wiesbaden, 5.-7.März, 2003.

Böcker, Anita (2004), Integration per Gesetz? Vielfältige Erfahrungen in Niederlanden, veröffentlicht unter: www.zukunftsgruen.de/web/194.htm

Böcker, Anita/Groenendijk, Kees (2004), Einwanderungs- und Integrationsland Niederlande. Tolerant, liberal und offen? in: Friso Wielenga/Ilona Taute (Hrsg.), Länderbericht Niederlande. Geschichte – Wirtschaft – Gesellschaft, Bonn, S. 303-361.

Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2002), Waarom integreert Duitsland beter? in: Economisch Statistische Berichten, Nr. 4387, S. 30-32.

Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003a), Is het Duitse integratiebeleid succesvoller, en zo ja, waarom? Een reactie op Koopmans, in: Migrantenstudies, 19(1), S. 87–92.

Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2003b), Erfolge und Misserfolge der Integration – Deutschland und die Niederlande im Vergleich, Aus Politik und Zeitgeschichte B 26, S. 3-11.

Böcker, Anita/Thränhardt, Dietrich (2006), Was hilft gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf? Ergebnisse eines niederländisch-deutschen Vergleichs, in: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, IMIS Schriften 14, Osnabrück, S. 163-177.

Bommes, Michael (1996), Migration, Nationalstaat und Wohlfahrtsstaat – Kommunale Probleme in föderalen Systemen, in: Bade, Klaus J. (Hrsg.), Migration - Ethnizität - Konflikt: Systemfragen und Fallstudien, IMIS-Schriften, Bd. 1, Osnabrück 1996, S. 213-248.

Bommes, Michael (1997), Von „Gastarbeitern“ zu Einwanderern: Arbeitsmigration in Niedersachsen, in: Klaus J.Bade (Hrsg.), Fremde im Land, IMIS-Schriften 3, S. 249-322.
Bommes, Michael (2003), The shrinking inclusive capacity of the national welfare state: international migration and the deregulation of identity formation, in: The Multicultural Challenge, Series: Comparative Social Research, 22, S. 43-67.
Bommes, Michael (2006), Integration durch Sprache als politisches Konzept, in: Ulrike Davy/Albrecht Weber (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden, S. 59-86.
Bommes, Michael/Kolb, Holger (2005), Germany, in: Jan Niessen/Yongmi Schibel (Hrsg.), Immigration as a labour market strategy – European and North American Perspectives, Brüssel, MPG, S. 65-88.
Borjas, George (1999), Heavens's Door: Immigration Policy and the American Economy, Princeton.
Bouteillet-Paquet, Daphné (Hrsg.) (2001), La protection subsidiare des réfugies dans l'Union Européenne. Un complément à la Convention de Genève? Brüssel.
Brubaker, Rogers (1992), Citizenship and Nationhood in France and Germany, Cambridge 1992.
Brubaker, Rogers (1989), Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America, Lanham/London.
Brubaker, Rogers (2003), The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States, in: Christian Joppke/Ewa Morawska (Hrsg.), Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States, Houndmills/Basingstoke, S. 39-58.
Brunsson, Nils (1989), The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organisations, Chichester.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2005), Statistik Aktuell. Mai 2005, Abrufbar unter: www.bamf.de Zuletzt abgerufen am 1.5.2005.
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2006), Integrationskurse Jahresbilanz 2005, 8. März 2006.
Bundesministerium des Innern (2006), Bericht zur Evaluierung des Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz), Berlin, Juli 2006.
Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006), Migrationsbericht 2005, Nürnberg/Berlin.
Bundesregierung (2007), Erfahrungsbericht der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag zu Durchführung und Finanzierung der Integrationskurse nach § 43 Abs. 5 Aufenthaltsgesetz Berlin, Juni 2007.
Carrera, Sergio (2006), A Comparison of Integration Programmes in the EU. Trends and Weaknesses, Challenge Papers, Nr. 1.

Castles, Stephen (1995), How nation states respond to immigration and ethnic diversity, in: New Community, 21(3), S. 293-308.
Castles, Stephen/Miller, Mark (1993), The age of migration. International population movements in the modern world, London u.a..
CBS/WODC (2006), Integratiekaart 2005. De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses, Den Haag.
Chahrokh, Haleh et al. (International Centre for Migration Policy Development) (2005), Integration Agreements and Voluntary Measures. Compulsion or voluntary nature – comparison of compulsory integration courses, programmes and agreements and voluntary integration programmes and measures in Austria, France, Germany, the Netherlands and Switzerland. Final Report, Wien.
Çinar, Dilek/Hofinger, Christoph/Waldrauch, Harald (1995), Integrationsindex. Zur rechtlichen Integration von AusländerInnen in ausgewählten europäischen Ländern, Wien.
CINOP (Kerkhoff, Anne et al.) (2005), Verantwordiging Toets Gesproken Nederlands, s´Hertogenbosch.
Coase, Ronald (1988), The Firm, the law and the market, Chicago.
Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République („Commission Stasi"), Rapport au Président de la République, 11. Dezember 2003.
Costa-Lascoux, Jacqueline (1990), De l'immigré au citoyen, Paris.
Council of Europe (1997), Measurement and Indicators in Integration, Straßburg.
Cour des Comptes (2004), L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, November.
Cour des Comptes (2006), L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, in: Rapport Annuel 2005, S. 19-78.
Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1977), L'acteur et le système, Paris.
Dalen, Harry van (2001), Immigratie: vloek of zegen voor de Nederlandse economie?, in: Bevolking en Gezin, 30(3), S. 3-36.
Davy, Ulrike (2004), Integration von Einwanderern in Deutschland: Instrumente und Barrieren, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, S. 83-95.
Doomernik, Jeroen (1998): The effectiveness of integration policies towards immigrants and their descendants in France, Germany and The Netherlands. International Migration Papers 27. Geneva: ILO.
Doomernik, Jeroen (2003), Integration Policies towards Immigrants and their Descendants in the Netherlands, in: Friedrich Heckmann/Dominique Schnapper (Hrsg.), The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence, Stuttgard: Lucius et Lucius, S. 165-183.

Doomernik, Jeroen (2006), Open borders – close monitoring. Vienna, Paper presented at the IMISCOE/ICMPD expert meeting ‘Innovative concepts for alternative migration policies. 24.3.2006, Amsterdam.
Dornis, Christian (1999), Einbürgerung in Deutschland: eine vergleichende Untersuchung zur Verwaltungspraxis in verschiedenen Regionen, in: Demographie Aktuell, Nr. 15, zu konsultieren unter: www.demographie.de.
Enel, Françoise/Delesalle, Cécile (2001), Un nouveau dispositif d’accueil des « primo-arrivants »: les plates-formes d’accueil, in: Accueillir les migrants, VEI enjeux, n° 125, S. 82-96.
Enel, Françoise/Delesalle, Cécile (2004), L’accès à l’emploi des primo-arrivants, in: Migrations Etudes, 123.
Engbersen, Godfried/Gabriëls, René (1995), Vorbij segregatie en assimilatie, in: dies. (Hrsg.), Sferen van integratie, Amsterdam, S. 15-47.
Entzinger, Han/van der Zwan, Arie (1994), Beleidsopvolging minderhedendebat: advies in opdracht van de minister van Binnelandse Zaken.
Entzinger, Han/Biezeveld, Renske (2003), Benchmarking in Immigrant Integration, Report for the European Commission, Rotterdam.
Entzinger, Han (1998), Zu einem Modell der Inkorporation von Einwanderern: das Beispiel der Niederlande, in: Bommes, Michael/Halfmann, Jost, Migration in Nationalen Wohlfahrtsstaaten, IMIS Schriften 6, Osnabrück.
Entzinger, Han (2002), Voorbij de multiculturele samenleving, Assen.
Entzinger, Han (2003), The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands, in: Joppke, Christian/Morawska, Ewa, Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States, Houndmills/Basingstoke, S. 59-86.
Entzinger, Han (2004), Integration and Orientation Courses in a European Perspective, Expert Report written for the Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Rotterdam.
Esping-Andersen, Gøsta (1993), The three worlds of welfare capitalism, Cambridge.
Esser, Hartmut (2004), Welche Alternativen zur „Assimilation“ gibt es eigentlich?, in: Klaus, J. Bade/Michael Bommes (Hrsg.), Migration – Integration – Bildung. Grundfragen und Problembereiche, IMIS-Beiträge 23, S. 45-66.
Esser, Hartmut (2006a), Sprache, Migration und Integration, AKI Forschungsbilanz 4, Berlin.
Esser, Hartmut (2006b), Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt.
Eureval C3E/FASILD (2002), Evaluation de la politique du FASILD en matière de formations linguistiques, Rapport et Annexes 1 à 4, juillet 2002.
Eureval C3E/FASILD (2004), Evaluation de la mise en œuvre du dispositif linguistique expérimental dans le cadre du Contrat d’Accueil et d’Intégration, Rapport final, Paris, mars 2004.
European Commission/Migration Policy Group (2004), Handbook on Integration for policy makers and practitioners, Brussels.

European Commission (2004), Annual Report on Asylum and Migration 2001, siehe: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/statistical/docs/2001/population_by_citizenship_en.pdf.

Faber, Jean (pseudonym): Les indésirables. L'intégration à la française, Paris 2000.

Fassin, Didier/Morice, Alain/Quiminal, Catherine (Hrsg.) (1997), Les lois de l'inhospitalité. Les politiques de l'immigration à l'épreuve des sans-papiers, Paris.

Favell, Adrian (1998), Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain, Basingstoke.

Favell, Adrian (2003), Integration Nations: The nation-state and research on immigrants in Western Europe, in: Comparative Social Research, vol. 22, S. 13-42.

Favell, Adrian/Geddes, Andrew (2000), Transnational Political Action in the EU, in: Ruud Koopmans/Paul Statham, Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics. Comparative European Perspectives, Oxford, S. 407-428.

Feik, Rudolf (2003), Verpflichtende Integrationskurse in der EU, Migralex 2, S. 53-58.

Fermin, Alfons (1997), Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995, Amsterdam.

Fermin, Alfons (2001), Verplichte inburgering van nieuwkomers, Utrecht: Ercomer.

Finotelli, Claudia (2006), Die Bedeutung von Regularisierungen und Ex-post Strategien in der Steuerung internationaler Migration. Italien und Deutschland im Vergleich, in: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, IMIS Schriften 14, Osnabrück, S. 117-141.

Freeman, Gary (2004), Immigrant Incorporation in Western Democracies, in: International Migration Review, 38(3), S. 945-969.

Frey, Bruno/Lindenberg, Siegwart (1993), Alternatives, frames, and relative prices: a broader view of rational choice, in: Acta Sociologica, 36, S. 191-205.

Friedberg, Erhard (1993), Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée, Paris. Deutsche Übersetzung (1995), Macht und Ordnung, Frankfurt.

Friedberg, Erhard (2005), La culture « nationale » n'est pas tout le social. Réponse à Philippe d'Iribarne, in: Revue française de sociologie, 46(1), S. 177-193.

Frings, Dorothee/Knösel, Peter (Hrsg.) (2005), Das neue Ausländerrecht, Frankfurt.

Gaxie, Daniel et al. (Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne, CRPS) (1998), Rapport final de l'enquête sur les politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère, rapport non-publié, réalisé pour la DPM, octobre 1998. Für eine Zusammenfassung: Gaxie, Daniel et al. (1999), Les

politiques municipales d'intégration des populations d'origine étrangère, in: Migrations-Études, Nr. 86, S. 1-12.

Geddes, Andrew (2004), The European Union and British Politics, London.

Geddes, Andrew/Niessen, Jan et al. (2005), European Civic Citizenship and Inclusion Index, Brussels.

Gellner, Ernest (1983), Nations and Nationalism, Oxford.

Graaf, Djoerd de/Kok, Lucy/Berkhout, Peter (2004), Is het mogelijk integratie te meten?, Amsterdam.

Granato, Mona/Uhly, Alexandra (2006), Ausbildungsquote junger Menschen ausländischer Nationalität im dualen System, in: Informationen des Bundesinstituts für Berufsbildung, Bonn.

Green, Simon (2001), Citizenship for migrants: a comparison of contexts and procedures in seven countries, unpublished report prepared for the British Home Office (IRSS), November 2001.

Groenendijk, Kees/Guild, Elspeth/Barzilay, Robin (2000), Le statut juridique des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un Etat membre de l'Union européenne, Rapport pour la Commission Européenne, publié en 2001.

Groenendijk, Kees (2004a), Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Klaus Barwig/Ulrike Davy (Hrsg.), Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, S. 50-65.

Groenendijk, Kees (2004b), Legal Concepts of Integration in EU Migration Law, in: European Journal of Migration and Law, 6(2), S. 111-126; in deutscher Fassung erschienen als: Groenendijk, Kees (2004), Rechtliche Konzepte der Integration im EG-Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 24 (4), S. 123-130.

Groenendijk, Kees (2005), Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht, in: Pieter Boeles/Gerrie Lodder (Hrsg.), Integratie en uitsluiting, Den Haag, S. 9-31.

Groenendijk, Kees (2006a), Die neue Integrationspolitik (NIP) in den Niederlanden seit 2002, in: Davy, Ulrike/Weber, Albrecht (Hrsg.), Paradigmenwechsel in Einwanderungsfragen? Überlegungen zum neuen Zuwanderungsgesetz, Baden-Baden, S. 125-141.

Groenendijk, Kees (2006b), Minister Verdonk: Grote woorden, minder daden en riskante ideëen, in: Nederlands Juristenblad, 24, S. 1308-1311.

Groß, Thomas (2006), Die Verwaltung der Migration nach der Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes, in: Michael Bommes/Werner Schiffauer (Hrsg.), Migrationsreport 2006, Frankfurt.

Guiraudon, Virginie (1997), Policy change behind gilded doors: Explaining the evolution of aliens' rights in contemporary Western Europe. Ph.D. Thesis, Harvard University.

Guiraudon, Virginie (1999), Jeux d'ombre et de lumière: les politiques envers les étrangers en Europe, in: Revue française de science politique, 6, S. 755-781.

Hagedorn, Heike (2001), Wer darf Mitglied werden? Einbürgerung in Deutschland und Frankreich im Vergleich, Opladen.
Hall, Peter (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, 25(3), S. 275-296.
Hammar, Tomas (1985), European Immigration Policy. A comparative Study, Cambridge.
Hammar, Tomas (1990), Democracy and the nation state. Aliens, denizens and citizens in a world of international migration, Aldershot.
Hassenteufel, Patrick (2000), Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes, in: CURAPP. Les méthodes au concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique, Paris, S. 105-124.
Haug, Sonja/Wolf, Michael (2006), Jüdische Zuwanderung nach Deutschland, in: Frank Swiaczny und Sonja Haug (Hrsg.), Neue Zuwanderergruppen in Deutschland, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 118, S. 65-82.
Haug, Sonja/Zerger, Fritjhof (2006), Integrationskurse – Erste Erfahrungen und Erkenntnisse einer Teilnehmerbefragung, BAMF Working Papers 5/2006.
Hauschild, Christoph (2005), Die Integrationskurse des Bundes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Nr. 2, S. 56-61.
Haut Conseil à l'Intégration (1992), Les étrangers et l'emploi, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (1993), L'intégration à la française, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (1995), Liens culturels et intégration, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (1997), Affaiblissement du lien social, enfermement dans les particularismes et intégration dans la cité, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (1998), Lutte contre les discriminations: faire respecter le principe d'égalité, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (2000), L'Islam dans la République, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (2002), Les parcours d'intégration, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (2003), Le contrat et l'intégration, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (2006a), Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration (2006b), Propositions d'amélioration du contrat d'accueil et d'intégration, Paris.
Haut Conseil à l'Intégration/Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration (2004), Rapport 2002-2003, Paris.
Heckmann, Friedrich/Schnapper, Dominique (Hrsg.) (2003), The Integration of Immigrants in European Societies. National Differences and Trends of Convergence, Stuttgart.
Heckmann, Friedrich et al. (2005), Integration and integration policies. Imiscoe Network feasibility study, Bamberg.
Heer, Jan-Coen de (2004a), The Concept of Integration in Converging Dutch Minority and Migration Policies, in: Anita Böcker/Betty de Hart/Ines Michalowski (Hrsg.), Migration and the Regulation of Social Integration, IMIS Beiträge 24, S. 177-190.

Heer, Jan-Coen de (2004b), Een (korte) samenvatting van het minderhedenbeleid sedert 1970 aan de hand van enkele sleuteldocumenten, CMR Working document, Nijmegen.
Herbert, Ulrich (2003), Geschichte der Ausländerpoltik in Deutschland, bpb, Bonn.
Héran, François (2004), Cinq idées reçues sur l'immigration, in: Populations & Sociétés, 397.
Hobsbawm, Eric (1990), Nations and nationalism since 1780: programme, myth, reality, Cambridge, Cambridge University Press. Französische Fassung: Hobsbawm, Eric (1992), Nations et nationalisme depuis 1780: programme, mythe, réalité, Paris, Gallimard.
Hollifield, James (1999), Ideas, Institutions, and Civil Society: On the Limits of Immigration Control in France, in: Brochmann, Grete/Hammar, Tomas, (Hrsg.), Mechanisms of Immmigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies, Oxford/New York, S. 59-95.
Hopkins, Jonathan (2002), Comparative Methods, in: David Marsh/Gerry Stoker (Hrsg.), Theory and Methods in Political Science, 2nd edition, Houndmills, S. 249-267.
Huntington, Samuel (1998), Der Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Berlin.
IBO (Interdepartementaal Beleidsonderzoek) (2002), Perspectief op integratie, Interministerielle Untersuchung im Auftrag des Finanzministeriums, Den Haag.
INDIAC (IND Informatie- en Analysecentrum) (2004), Evaluatie Naturalisatietoets. Onderzoek naar uitvoering en effect van de invoering van de Naturalisatietoets, Ministerie van Justitie, Den Haag.
Institut für Kulturpolitik der Kulturpolitischen Gesellschaft, Jahresbericht 2004, Bonn.
Integrationsbeauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2004a), Daten-Fakten-Trends. Migrationsgeschehen 2004, Berlin.
Integrationsbeauftragte (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration) (2004b), Daten-Fakten-Trends. Strukturdaten der ausländischen Bevölkerung 2004, Berlin.
Iribarne, Philippe de (2005), Analyse stratégique et culture: un nécessaire retour aux sources, in: Revue française de Sociologie, 46(1), S. 151-170.
Jacoby, Tamar (2004), Defining assimilation for the 21st century, in: dies. (Hrsg.), Reinventing the melting pot. The new immigrants and what it means to be American, S. 3-17.
Jahn, Detlef (2006), Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden.
Jasso, Guillermina/Rosenzweig, Mark (1995), Do immigrants screened for skills do better than family reunification migrants? In: International Migration Review XXIX (1), S. 85-111.

Joppke, Christian (1995), Toward a new sociology of the state. On Roger Brubaker's 'Citizenship and Nationhood in France and Germany', in: Archives européennes sociologiques, XXXVI, S. 168-178.
Joppke, Christian/Morawska, Eva (2003), Integrating immigrants in liberal nation-states: policies and practices, in: dies. (Hrsg.), Toward assimilation and citizenship. Immigrants in liberal nation-states, Basingstoke, S. 1-36.
Joppke, Christian (2007), Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe, in: West European Politics, 30, S. 1–22.
Josset, Sophie (1998), Le FAS: 1958-1998. 40 ans d'histoire au service de l'intégration, DEA de dynamiques comparées des sociétés en développement. Université Paris VII, unveröffentlicht.
Karim Karim (2003), The history of Canadian Multiculturalism, Beitrag zur Diskussionreihe „Met scheve ogen. De radicalisering van het immigratie- en integratiedebat", organisiert durch Baukje Prins, Utrecht.
Kastoryano, Riva (1996), La France, l'Allemagne et leurs immigrés: négocier l'identité, Paris.
Kaya, Bülent (2002), Politiques et pratiques en matière de formation linguistique des migrants adultes en langue d'accueil: perspectives européennes, Etude réalisée dans le cadre du projet d'évlaution des activiés du FASILD en matière de formation linguistque, Eureval C3E/FASILD, Neuchâtel.
Kelman, Gaston (2004), Je suis noir et je n'aime pas le manioc, Paris.
Kerkhoff, Anne/Speijers, Anne Marie (2003), Sprachunterricht Niederländisch als Zweitsprache für Erwachsene in den Niederlanden, in: Utz Maas/Ulrich Mehlem (Hrsg.), Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern, IMIS Beiträge, 21, S. 181-199.
Klekowski von Koppenfels, Amanda (2003), Willkommene Deutsche oder tolerierte Fremde ? Aussiedlerpolitik und –verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1950er Jahren, in: Jochen Oltmer (Hrsg.), Migration steuern und verwalten. Deutschland vom späten 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, IMIS Schriften 12, S. 399-419.
Kolb, Holger (2004), Einwanderung zwischen wohlverstandenem Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen „Green Card", Münster.
Kolb, Holger (2007), Pricing Entrance Fees for Migrants, in: Michael Jandl (Hrsg.), Innovative Concepts for Alternative Migration Policies. Ten Innovative Approaches to the Challenge of Migration in the 21st Century, Amsterdam 2007, S. 109-119.
Koopmans, Ruud (2002), Zachte heelmeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert, in: Migrantenstudies 18(2), S. 33-44.
Koopmans, Ruud (2003), Good Intentions sometimes make bad policy. A comparison of Dutch and German Integration Policies, downloadbar unter: http://www.wz-berlin.de/zkd/poem/pdf/koopmans_good_intentions.pdf
Koopmans, Ruud (2005), Tradeoffs Between Equality and Difference – The Failure of Dutch Multiculturalism in Cross-National Perspective Paper for

the conference "Immigrant Political Incorporation" Radcliffe Institute for Advanced Study Harvard University April 22-23, 2005.
Lacorne, Denis (2005), Le multiculturalisme est-il un communautarisme ? Le débat en France, aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, in: Michel Pélissier/Arthur Paecht (Hrsg.), Les modèles d'intégration en questions. Enjeux et perspectives, Paris, S. 185-193.
Landeszentrum für Zuwanderung NRW (2000), Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur Integration von Neu-Zuwanderern in den Niederlanden, Dokumentationen, Nr. 2.
Landman, Todd (2000), Issues and Methods in Comparative Politics, London/New York.
Lange, Tessel de/Verbeek, Stijn/Cholewinski, Ryszard/Doomernik, Jeroen (2003), Arbeidsimmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk, ACVZ, Den Haag.
Lebon, André (2004), Immigration et présence étrangère en France en 2002. Paris: La Documentation Française.
Lebon, André/Guy Le Moigne, L'immigration en France. Que sais-je ? (2nd ed.). Paris: Presses Universitaires de France, 2002.
Le Bras, Hervé (1998), Le démon des origines, démographie et extrême-droite, Paris.
Lijphart, Arend (1971), Comparative politics and the comparative method, in: American Political Science Review, 653, S. 682-693.
Loeffelholz, Hans-Dietrich von/Thränhardt, Dietrich (1996), Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, Gutachten im Auftrag des Minnisteriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Essen/Münster.
Loeffelholz, Hans Dietrich von/Thomas Bauer/John Haisken-DeNew/Christoph M. Schmidt (2004), Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Gutachten für den Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration, Essen, RWI.
Lucassen, Jan/Penninx, Rinus (1994), Nieuwkomers - Nakomelingen - Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993, Amsterdam.
Lucassen, Leo/Feldman, David/Oltmer, Jochen (2006), Paths of Integration. Migrants in Western Europe (1880-2004), Imisoce Research vol.1, Amsterdam.
Maas, Utz (2006), Sprache(n) in der Migrationsgesellschaft, siehe: http://zentrum.virtuos.uniosnabrueck.de/wikifarm/fields/utz.maas/uploads/Main/MigrationSprache-1.pdf (vorläufige Manuskriptversion).
Maas, Utz/Mehlem, Ulrich (2003), Qualitätsanforderungen für die Sprachförderung im Rahmen der Integration von Zuwanderern, IMIS Beiträge 21.
Mahnig, Hans (1998), Integrationspolitik in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden. Eine vergleichende Analyse, Forum Suisse pour l´Etude des Migrations, Forschungsbericht nr.10, Neuenburg.
Mahnig, Hans (2001), Die Debatte um die Eingliederung von Migranten oder: was ist das Ziel von 'Integrationspolititk' in liberalen Demokratien?, Swiss Political Science Review, 7 (2001), S. 124-130.

Mahnig, Hans/Wimmer, Andreas (2000), Country-specific or convergent? A typology of immigrant policies in Western Europe, in: JIMI, 1(2), S. 177-204.
Maillard, Jacques de (2004), Apprentissage, in: Boussaguet, Laurie/Jacquot, Sophie/Ravinet, Pauline (Hrsg.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, S. 57-64.
Mak, Geert (2005), Gedoemd tot kwetsbaarheid, Amsterdam.
Meertens, Roel/Pettigrew, Thomas F. (1997), Is subtle prejudice really prejudice?, in: Public Opinion Quarterly, 61, S. 54 - 71.
Michalowski, Ines (2003), An overview on introduction programs for immigrants in seven European Member States, ACVZ, The Hague/Osnabrück.
Michalowski, Ines (2006b), Sprachliche Integration von Zuwanderern – eine kommunale Herausforderung?, in: Konegen, Norbert/Robert, Rüdiger (Hrsg.), Globalisierung und Lokalisierung – Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland, Münster et al., Waxmann-Verlag, 2006, S. 253-271.
Mill, John Stuart (1890), A system of logic, ratiocinative and inductive: being a connected view of the principles of evidence and the methods of scientific investigation, New York.
Mintzberg, Henry (1996), Managing government, governing management, in: Harvard Business Review, S. 76-85.
Mohr, Katrin (2005), Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Soziologie, 34(5), S. 383-398.
Muller, Pierre/Surel, Yves (1998), L´analyse des politiques publiques, Paris.
Musselin, Christine (2005), Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques: deux approches pour un même objet? in: Revue Française de Science Politique, 55(1), S. 51-71.
Noiriel, Gérard (1988), Le creuset français: histoire de l'immigation XIX-XXe siècles, Paris: Seuil.
Oers, Ricky van (2006), De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets, Nijmegen.
Onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen (Commissie Franssen) (2004a), Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland, Den Haag.
Onafhankelijke adviescommissie normering inburgeringseisen (Commissie Franssen) (2004b), Normering inburgeringsexamen. Advies over het niveau van het nieuwe inburgeringsexamen in het Nederland. Tweede deeladvies, Den Haag.
Oswald, Anne von/Schönwälder, Karen/Sonnenberger, Barbara (2003), Einwanderungsland Deutschland: A New Look at its Post-war History, in: Rainer Ohliger/Karen Schönwälder/Triadafilos Triadafilopoulos (Hrsg.) European Encounters. Migrants, migration and European societies since 1945, Aldershot, S. 19-37.
Paecht, Arthur (2005), Revaloriser l'assimilation, in: Michel Pélissier/Arthur Paecht (Hrsg.), Les modèles d'intégration en questions. Enjeux et perspectives, Paris, S. 21-24.

Penninx, Rinus (1979), Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?, Vorstudie für den WRR-Bericht „Etnische minderheden“, Den Haag: sdu.
Penninx, Rinus/Vermeulen, Hans (Hrsg.) (1994), Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid, Amsterdam.
Pettigrew, Thomas (1998), Reactions towards the New Minorities of Western Europe, in: Annual Review of Sociology, 24, S. 77-103.
Piers Groep Management Consultants (2004), Inburgering nieuwkomers 2002. Inhoudelijk verslag van resultaten en uitvoering, Capelle aan den IJssel.
Pinto, Diana (2006), Is there multiculturalism in France? A Jewish perspective, Veranstaltung des Harvard Center for European Studies in Berlin, CES Berlin Dialogues mit Unterstützung des WZB, 17.7.06, Berlin.
Pluymen, Manon (2004), Exclusion from Social Benefits as an Instrument of Migration Policy in the Netherlands, in: Anita Böcker/Betty de Hart/Ines Michalowski (Hrsg.), Migration and the Regulation of Social Integration, IMIS Beiträge, 24, S. 75-85.
Poinsot, Marie (2001), Le mouvement associatif, un instrument au service des politiques publiques d’intégration?, in: Hommes & Migrations, 1229, S. 64-75.
Prins, Baukje (2002), Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse discours over multiculturalisme, in: Migrantenstudies, 18. 2002, no. 4, S. 241–254. Englische Fassung: Prins, Baukje (2002), The Nerve to Break Taboos. New Realism in the Dutch Discourse on Multiculturalism, in: Journal of International Migration and Integration 3/(3/4), S. 363-380.
Puskeppeleit, Jürgen/Thränhardt, Dietrich (1990), Vom betreuten Ausländer zum gleichberechtigten Bürger, Freiburg im Breisgau.
Rambøll Management (2006), Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Berlin.
Rath, Jan (1997), Das strenge Gesicht von Frau Antje. Die andere Seite des niederländischen Modells für die Integration ethnischer Minderheiten, in: Neue Praxis, 26 (6), S. 497-494.
Regioplan (M. Brink/B. Does/A. Odé/E. Tromp) (2002), Verscheidenheid in Integratie: Evaluatie van de effectiviteit van de WIN - Eindrapport, Amsterdam.
Regioplan (M. Brink/Tromp, E.) (2003), Evaluatie eindtermen maatschappij oriëntatie, Amsterdam.
Reichwein, Alfred/Vogel, Stephanie (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfach, KGst) (2004), Integrationsarbeit - effektiv organisiert: ein Handbuch für Kommunen. Bericht im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen.
Reitz, Jeffrey G. (2003), Educational Expansion and the Employment Success of Immigrants in the United States and Canada, 1970-1990, in: ders. (Hrsg.), Host Societies and the Reception of Immigrants, La Jolla, S. 151-180.

Reitz, Jeffrey G. (2006), Does North Amercian Experience in Immigrant Incorporation have Lessons for Europe? Lecture at the 3rd annual IMISCOE conference, Vienna, 2006.

Rekenkamer (2000), Inburgering en taalonderwijs allochtonen, Tweede Kamer, 1999-2000, 27275, Nr.1-2.

Rijn, A.S. van/A. Zorlu/R.V. Bijl/B. Bakker (2004), De ontwikkeling van een integratiekaart, WODC Cahier 2004-9, Den Haag.

Roodenburg, Hans/Rob Euwals/Harry ter Rele (2003), Immigration and the Dutch economy, CPB Netherlands Bureau of Economic Research, Den Haag.

Rosenow, Kerstin (2007), Die Europäisierung der Integrationspolitik, Münster/Berlin.

Rütten, Anton (2001), Die Integrationspolitik des Landes Nordrhein-Westfalen, in: Dietrich Thränhardt (Hrsg.) Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster/London, S. 9-14.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004), Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten. Nürnberg.

Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration/europäisches forum für migrationsstudien (efms) (2004), Migrationsbericht 2004, Bericht im Auftrag der Bundesregierung, Bamberg.

Santel, Bernhard/Weber, Albrecht (2000), Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik. Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland, in: Bade, Klaus/Münz, Rainer (Hrsg.), Migrationsreport 2000, S. 109-140.

Scheffer, Paul (2000), Het multiculturele drama, in: NRC Handelsblad, 29.1.2000.

Schmidt, Manfred G. (2006), Vergleichende Policy-Forschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft, Opladen, S. 261-276.

Schmidtke, Oliver (2004), From Taboo to Strategic Tool in Politics: Immigrants and Immigration policies in German Party Politics, in: Werner Reutter (Hrsg.), The Government of the Red Green Coalition after Four Years in Office. A Critical Appraisal, Basingstoke, S. 324-345.

Schmidtke, Oliver (2005), Die Einwanderungspolitik Kanadas beispielgebend für Deutschland?, Vortrag in der Reihe „Migration und Entwicklung" Leitung: Paul Kevenhörster/Dietrich Thränhardt; Institut für Politikwissenschaft Münster, WS 2005/2006.

Schnapper, Dominique (1991), La France de l'intégration, Paris.

Schnapper, Dominique (1992), L'Europe des Immigrés, Paris : François Bourin.

Schnapper, Dominique (1994), La communauté des citoyens, Paris.

Schönwälder, Karen (2001), Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren, Essen.

Schönwälder, Karen/Söhn, Janina/Michalowski, Ines (unter Mitwirkung von Katarina Löbel) (2005), Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und

Deutschland, AKI-Forschungsbilanz 3 (Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration), Wissenschaftszentrum Berlin.
Seveker, Marina (2006), Sprachpraxis und Sprachangebote in der russlanddeutschen Minderheitensituation: die Siedlung Gljaden' in der westsibirischen Altairegion, in: Anne Walter/Margarete Menz/Sabina De Carlo (Hrsg.), Grenzen der Gesellschaft? Migration und sozialstruktureller Wandel in der Zuwanderungsregion Europa, IMIS Schriften 14, Osnabrück, S. 219-239.
Significant (2004), Inburgering nieuwkomers. Kwalitatieve rapportage 2003, Ministerie van Justitie.
Significant (2005), De inburgering van nieuwkomers in 2004. Kwalitatieve rapportage 2004, Ministerie van Justitie.
Significant (2006), De inburgering van nieuwkomers in 2005. Kwalitatieve rapportage 2005, Ministerie van Justitie.
Simon, Patrick (1998), Nationalité et origine dans la statistique française. Les catégories ambiguës, in: Population, 3, S. 541-568.
Simon, Patrick (2003), French Integration Policy: Old Goals in New Bottles, Migration Policy Institute, Washington, Migration Information Source January 1, 2003; s.: www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=87
Simon, Patrick (2004), Comparative Study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, Great-Britain and the Netherlands, Brussels.
Sinn, Hans-Werner et al. (2001), EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2, München.
Spencer, Sarah (2005), The Challenge of Integration in Europe, siehe: www.compas.ox.ac.uk/publications/papers/Spencer%20Integration%20240405.pdf
Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2004), Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA), abrufbar unter: http://www.bpb.de/files/NI8DAU.pdf
Storr, Christian (2005), Förderung der Integration, in: Christian Storr/Frank Wenger/Simone Eberle/Rainer Albrecht/Annette Zimmermann-Kreher (Hrsg.), Kommentar zum Zuwanderungsgesetz, S. 270-293.
Straubhaar, Thomas (2002), Migration im 21. Jahrhundert – von der Bedrohung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften? Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik des Walter Eucken Instituts, Bd. 167, Freiburg.
Straubhaar, Thomas (2003), Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.), Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat, Leviathan Sonderheft Nr. 22, S.76- 89.

Swiaczny, Frank (2005), Migration und allochthone Bevölkerung in den Niederlanden, in: Sonja Haug/Frank Swiaczny (Hrsg.) Migration in Europa, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Nr. 115, S. 91-118.

Teulings, Coen (1995), Solidariteit en uitsluiting. De keerzijden van een en dezelfde medaille, in: Godfried Engbersen/René Gabriëls (Hrsg.), Sferen van integratie, Amsterdam, S. 48-73.

Thränhardt, Dietrich (1995a), Die Reform der Einbürgerung in Deutschland, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Einwanderungskonzeptionen für die Bundesrepublik Deutschland, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 50, S.63-116.

Thränhardt, Dietrich (1995b), The political uses of xenophobia in England, France and Germany, in: Party Politics, 1(3), S. 323-345.

Thränhardt, Dietrich (1996), Germany – An undeclared immigration country, in: Thränhardt, Dietrich (Hrsg.) (1996), Europe. A new immigration continent, Münster: Lit Verlag, S. 198-223.

Thränhardt, Dietrich (2001), Integrationspolitik in föderalistischen Systemen, Münster/London.

Thränhardt, Dietrich (2002a), Einwanderungs- und Integrationspolik in Deutschland und den Niederlanden, in : Leviathan, vol. 30, S. 220-249.

Thränhardt, Dietrich (2002b), Include or Exclude: Discourses on Immigration in Germany, JIMI/RIMI vol.3 (3/4), S. 345-362.

Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid („Commissie Blok“) (2004), Tweede Kamer, 2003-2004, 28689, nr.9.; s.a. Übersetzung und Kommentierung des niederländischen Parlamentsberichts Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss von Dita Vogel, abrufbar unter: http: //www.lzz-nrw.de/docs/Bruecken_bauen_3.pdf.

TNO (J.M. Kessens/G. Jacobusse) (2007), Onderzoek naar de kwaliteit van het inburgeringexamen buitenland, Den Haag.

Todd, Emmanuel (1994), Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales, Paris.

Triadafilopoulos, Triadafilos (2006), A model for Europe? An appraisal of Canadian integration policies, in: Sigrid Baringhorst/Uwe Hunger/Karen Schönwälder (Hrsg.), Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intentionen und Wirkungen, S. 79-94.

Tribalat, Michèle (1995), Faire France. Enquête sur les immigrés et leurs enfants, Paris.

Unabhängige Kommission Zuwanderung (Süssmuth Kommission) (2001), Zuwanderung gestalten, Integration fördern, Berlin, 4. Juli 2001.

UNHCR (2006), Asylum levels and trends in industrialised countries, 2005. Overview of asylum applications lodged in Europe and non-European countries in 2005; http://www.unchr.org/statistics; zuletzt abgerufen am 3.1.2007.

Urth, Helene (2003), Draft synthesis report on policies concerning the integration of immigrants, by the European Commission, presented at the Discus-

sion Roundtable of the Bertelsmann Foundation ›Migration and Integration in an Enlarged European Union‹, Brussels, 10.3.2003, S. 38–52.
Van de Bunt (2003), Inburgering in het land van herkomst, Tweede Kamer, 27083 Nr. 36.
Vérès Consultants (Enel, Françoise/Delesalle, Cécile) (ca. 2000), L'enquête sur les acteurs, genauer Titel unbekannt, unveröffentlicht, genaues Datum unbekannt.
Vérès Consultants (Enel, Françoise/Delesalle, Cécile) (2001), L'enquête auprès des bénéficiaires, Migration Etudes, Nr. 103 bis.
Vermeulen, Hans/Penninx, Rinus (2000a), Introduction, in: (selbige, Hrsg.), Immigrant Integration. The Dutch Case, Amsterdam, S. 1-35.
Vermeulen, Hans/Penninx, Rinus (2000b), Conclusion, in: (selbige, Hrsg.), Immigrant Integration. The Dutch Case, Amsterdam, S. 202-232.
Vitt, Veronika/Heckmann, Friedrich (2002), Migration in Deutschland: Chronologie der Ereignisse und Debatten, in: Klaus J.Bade/Rainer Münz (Hrsg.), Migrationsreport 2002. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt/New York, S. 237-285.
Walter, Anne (2003), Familiennachzug – ein Mittel zur Integration? in: Integration und Recht, München, S. 181-196.
Waters, Mary (1990), Ethnic options. Choosing identities in America, Berkeley/Los Angeles/Oxford: University of California Press.
Werner, Heinz (1994), Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Deutschland, Frankreich, Niederlande, Schweden, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 178, Nürnberg, S. 85-187.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1979), Etnische minderheden. Rapporten aan de Regering 17, Den Haag.
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (1989), Allochtonenbeleid. Rapporten aan de Regering 36, Den Haag.
Wieviorka, Michel (1999), Le multiculturalisme: solution, ou formulation d'un problème ? In: Philippe Dewitte (Hrsg.), Immigration et intégration. L'état des savoirs, Paris, S. 418-425.
Wihtol de Wenden, Catherine (1999), Post 1945 Migration to France and Modes of Socio-Political Mobilisation, in: IMIS Beiträge, 13, S. 43-73.
Williamson, Oliver E. (1996), Transaktionskostenökonomik, Hamburg.